

x.960981836

Reservado



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO EM ÁFRICA:

UMA ANÁLISE DO ESTADO DA ARTE COM REFERÊNCIA AO

CASO DO QUÊNIA

CATARINA JOSÉ CORREIA FERREIRA

SOB A ORIENTAÇÃO DE

PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE ALMEIDA SERRA

JÚRI

PRESIDENTE: PROFESSOR DOUTOR JOCHEN OPPENHEIMER

VOGAIS: PROF. DOUTOR JOSÉ FELICIANO FIALHO

PROF. DOUTOR ANTÓNIO DE ALMEIDA SERRA

JUNHO/2000

CORRUPÇÃO E DESENVOLVIMENTO EM ÁFRICA: UMA ANÁLISE DO ESTADO DA ARTE COM REFERÊNCIA AO CASO DO QUÊNIA

Catarina José Correia Ferreira

Mestrado em: Desenvolvimento e Cooperação Internacional

Orientador: Prof. Doutor António de Almeida Serra

Provas Concluídas em:



RESUMO

Este trabalho procura analisar os efeitos da corrupção sobre os processos de desenvolvimento dos países africanos. Começa por debater as definições de corrupção: uma análise do “estado da arte” da produção científica sobre a corrupção para tentar chegar a definições e explicações adequadas. Delimitado o campo de análise relativamente aos comportamentos que se querem estudar, o texto analisa os efeitos da corrupção no processo de desenvolvimento, particularmente os custos e benefícios da corrupção sobre as variáveis económicas, sociais e políticas identificados com aquele processo. Dado que a corrupção se verifica na esfera pública ou na intersecção desta com a esfera privada, torna-se necessário, para compreender a corrupção em África, compreender o papel do Estado em África. A segunda parte deste trabalho, procura exactamente traçar o percurso dos Estados coloniais e pós- (ou neo-) coloniais em África, das especificidades no contexto africano dessa esfera pública. Procura também compreender em que medida é que as condições específicas de criação e funcionamento dos Estados africanos contribuem para a incidência da corrupção. A última parte deste trabalho é uma aplicação do *framework* desenvolvido nas partes precedentes ao caso específico do Quênia. Após a apresentação do país, ele serve para ilustrar a forma como o funcionamento do Estado e das estruturas políticas podem dar origem a um tipo particular de corrupção, de abuso de poder público para servir interesses privados e em benefício pessoal de uma elite política, e os efeitos perversos que isso tem no processo de desenvolvimento económico, social e político deste país. Serve também para analisar situações concretas e soluções possíveis para combater a corrupção.

PALAVRAS CHAVE: Corrupção; Desenvolvimento; Estado em África; Poder Político; Quênia.



CORRUPTION AND DEVELOPMENT IN AFRICA: STATE OF THE ART WITH REFERENCE TO THE CASE OF KENYA

ABSTRACT

This work seeks to analyse the effects of corruption on the development processes of African countries. It debates the concepts of corruption: through the analysis of the state of the art in scientific production on this subject, it attempts to arrive at adequate definitions and explanations. Having defined the scope of analysis in what concerns the behaviour to be studied, it then analyses the effects of corruption on the development process, particularly the costs and benefits on the economic, social and political variables associated with that process, considering the most recent empirical research in this area. Given that corruption occurs in the public sphere or in its intersection with the private sphere, it becomes necessary, to understand corruption in Africa, to understand the State in Africa. Accordingly, the second part of this work traces the course of the colonial and post- (or neo-) colonial States in Africa, studying the specificity of the public sphere in the African context. It also tries to understand how the specific conditions of the founding and functioning of African States contribute (or not) to the incidence of corruption. The final part of this work is the application of the framework developed in the preceding chapters to the specific case of Kenya. After an introduction to the country, it serves to illustrate the ways in which the working of the State and political structures can originate a particular type of corruption, of abuse of public power to serve private interests and in personal benefit of a political elite, and the perverse effects this can have on the process of economic, social and political development of this country. It also serves to analyse specific situations and possible solutions to combat corruption.

KEY WORDS: Corruption; Development; State in Africa; Political Power; Kenya

ÍNDICE

	<i>Página:</i>
AGRADECIMENTOS	7
INTRODUÇÃO: O DEBATE	8
<i>Interesse e Actualidade do Tema</i>	10
<i>Démarche Teórica</i>	12
<i>Estrutura do Trabalho</i>	13
CAPÍTULO 1: DESENVOLVIMENTO E CORRUPÇÃO	15
1.1. Caracterização da Corrupção:	16
<i>Definições com base na Função Pública</i>	18
<i>Definições com base no Interesse Público</i>	22
<i>Definições com base na Opinião Pública</i>	23
<i>Definições com base na Legalidade</i>	25
<i>Explicações Personalistas</i>	28
<i>Explicações Institucionais</i>	30
<i>Explicações Sistémicas</i>	31
1.2. Efeitos Macroeconómicos e Macrosociais da Corrupção	33
<i>Teorias de Crescimento e de Desenvolvimento</i>	34
<i>Desenvolvimento Humano</i>	37
<i>Efeitos Positivos da Corrupção no Crescimento Económico e no Desenvolvimento Político e Social</i>	38
<i>Efeitos Negativos da Corrupção no Crescimento Económico e no Desenvolvimento Político e Social</i>	42
<i>Distribuição dos Efeitos da Corrupção e Características dos Sistemas Políticos</i>	45
<i>Balanço entre Efeitos Positivos e Negativos da Corrupção</i>	49
<i>Corrupção e Função Pública</i>	52

CAPÍTULO 2: ESTADO E CORRUPÇÃO	57
2.1. Percurso do Estado em África: Colonialismo e Neocolonialismo	58
<i>Características Comuns dos Países Africanos</i>	60
<i>Colonizações em África: Motivações e Fases</i>	62
<i>Tipos de Administração Colonial</i>	64
<i>Herança Colonial Comum</i>	67
<i>Tendências Políticas e Sociais Recentes</i>	69
2.2. Mecanismos de Corrupção no Estado em África	76
<i>Estado na Sociedade: Teoria do Poder</i>	76
<i>Especificidades do Estado Colonial</i>	78
<i>Estado contra Sociedade: Poder em África</i>	82
<i>Os 'big men' e as relações patrono-cliente</i>	84
<i>Etnicidade Política ou Politização da Etnia</i>	87
<i>La Politique du Ventre</i>	88
CAPÍTULO 3: ANÁLISE DO CASO DO QUÉNIA	91
3.1. Análise Politico-Social Pós-Independência	92
<i>Período Colonial no Quénia</i>	93
<i>Uhuru: A Presidência de Kenyatta</i>	96
<i>Harambée: A Presidência de Moi</i>	99
<i>Balanço da Presidência Moi</i>	109
<i>"Kenya at a glance"</i>	111
3.2. Quénia: "La Politique du Ventre"?	113
<i>Características e Tendências Políticas e Sociais Recentes</i>	113
<i>O Poder no Quénia: Estado contra Sociedade?</i>	118
<i>Perfil da Corrupção no Quénia</i>	122
CONCLUSÕES	133
BIBLIOGRAFIA	136

QUADROS E MAPAS:

Página:

Quadro 1: Distribuição dos Benefícios da Corrupção de Acordo com o Tipo de Sistema Político	47
Quadro 2: Variação da Corrupção de Acordo com as Características do Sistema Político	48
Quadro 3: Matriz Custo-Benefício da Corrupção	50
Quadro 4: Corrupção como Função de Desequilíbrios Políticos	51
Quadro 5: Diferenças Institucionais entre a Constituição de Independência e a Constituição Actual do Quénia	119
Quadro 6 – Perfil da Corrupção no Quénia	126
Quadro 7 – Confiança da População no Funcionamento das Instituições do Quénia a favor do Bem Estar da Sociedade	127
Quadro 8 – Irregularidades na Despesa Pública do Quénia	129
Quadro 9 – Índice de Desenvolvimento Humano e Indicadores de Saúde, Educação e Rendimento	131
Mapa 1: África	59
Mapa 2: Quénia	92

AGRADECIMENTOS

A todos os que disponibilizaram tempo e paciência para ouvir, comentar e criticar: ao meu companheiro, à minha família, ao CEsA (a minha família alargada) e aos meus amigos. Sem eles nada seria possível (ou sequer faria sentido).

Ao meu orientador, que já foi referido enquanto amigo, por me ter *de facto* orientado: dando-me toda a liberdade de escolha no conteúdo, deu-me preciosa ajuda no percurso para chegar à forma final deste trabalho.

Aos meus colegas de Mestrado que me acompanharam neste caminho – só quem passa por ele é que pode compreender o que custa. Aos meus professores de Mestrado por me terem aberto mais janelas para o mundo.

Ao Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional pela concessão de uma bolsa de Estudos Africanos que me permitiu a recolha de documentação e de informação no terreno.

Ao Prof. François Médard da École de Sciences Politiques de Bordéus, por me chamar a atenção para o óbvio: ninguém pode querer dizer tudo sobre fenómenos complexos, muito menos com limitações de tempo. Ao Prof. Mushtaq Khan da School of Oriental and African Studies, por ter partilhado a sua invulgar percepção do fenómeno e a sua perspectiva sobre o contributo possível de um economista para o estudo da corrupção.

A todas as pessoas que me aceitaram receber no Quénia e que contribuíram com informação sobre o estado e o Estado actuais do país, falando de uma forma sincera e aberta sobre um problema de natureza tão delicada: a todos os membros do Instituto Missionário da Consolata, pela hospitalidade e disponibilidade; Prof. Peter Anyang' Nyong'o, Membro do Parlamento da República do Quénia; Dr. Anand Rajaram, Director do Private Sector & Institutional Development Cluster do World Bank; Dr. Festus Osunsade, Senior Resident Representative do International Monetary Fund; Mr Robert Shaw, representante local da Transparency International; Prof. François Grignon, Senior Research Fellow do Institut Français de Recherche en Afrique; Dr. Andrew Mullei, Director do International Center for Economic Growth; Dr. Dominique Njinkeu, consultor do African Economic Research Consortium.

INTRODUÇÃO: O DEBATE

“Potestas Omnia Corrumpit”

“Os bens importados devem ser vendidos em tantos lugares quanto possível... [e] os comerciantes locais que importam bens através de caravanas ou rotas marítimas receberão isenções de impostos, de forma a fazerem lucro. O Rei protegerá as rotas comerciais de intimidações por parte de cortesãos, funcionários de Estado, ladrões e guardas de fronteira... [e] os funcionários das fronteiras compensarão as perdas sofridas.... Da mesma forma que é impossível não provar o mel ou o veneno que se encontra na ponta da língua, é igualmente impossível para o funcionário do Estado não comer pelo menos uma parte das receitas do Rei.... E existem cerca de quarenta formas de desvio de fundos pelos funcionários do Estado [enumeradas em baixo, para as quais são também enumeradas as penas comensuradas]...”

Do tratado *A Arthashastra*, de Kautilya (mentor e conselheiro do Rei na Índia antiga), cerca de 400 A.C.



A *hipótese central* que procuraremos demonstrar neste trabalho é a de que a corrupção, *maxime* quando facilitada (e até incentivada) pelo funcionamento do Estado e praticada a uma escala e nível hierárquico elevados prejudica o processo de desenvolvimento económico-social de um país, podendo mesmo condená-lo a um certo 'marasmo' económico apesar de ele reunir condições (naturais e outras) para alcançar um nível de desenvolvimento mais elevado do que aquele que efectivamente tem.

Corrupção a esta escala e com a compactuação, comparticipação e "gestão" dos próprios Chefes de Estado tem sido associada – e com alguma razão, como teremos oportunidade de demonstrar – quase exclusivamente a países da África Sub-Saariana. Por isso não será de estranhar que neste trabalho se dê uma ênfase importante ao estudo das características dos sistemas políticos deste continente – patrimonialistas e clientelistas – e das situações de abuso do poder que caracterizam alguns deles – nomeadamente o nosso *case study*, o Quénia – e que, como referimos, incluímos numa definição ampla de corrupção.

Tendo em consideração que o acesso a dados objectivos relativamente a movimentos de capitais, contas bancárias e outros indicadores possíveis de desvio de recursos público para fins privados são notoriamente difíceis de obter (e ainda mais difícil será provar a ligação destes movimentos às consequências mais graves da corrupção), um trabalho que procura provar os efeitos da corrupção sobre o processo de desenvolvimento de um país africano, tem de procurar provar, através dos efeitos visíveis no funcionamento do país – degradação das infra-estruturas e descapitalização da economia, manipulação do jogo político de forma a concentrar poder nas mãos de uma elite política, redução de direitos e garantias constitucionais relativamente ao abuso de poder e redução da responsabilização política dessa elite, escalada de violência social como consequência da utilização de identidades étnicas para fortalecer a posição política das elites – que a corrupção, enquanto abuso de poder público para servir interesses privados e em benefício pessoal de uma elite política, tem efeitos profundos e perversos sobre o processo de desenvolvimento económico, social e político de um país, como ilustrado pelo caso do Quénia.

Interesse e Actualidade do Tema

O actual debate sobre a corrupção e sobre a sua relevância em relação a várias áreas da actividade humana, não sendo de forma alguma novo, tem vindo a intensificar-se. A produção científica que procura analisar este fenómeno de várias perspectivas reflecte esta tendência. Mas se tivermos em consideração que não existe sequer consenso sobre *o que é a corrupção*, já para não falar nas suas causas e efeitos prováveis, então começamos a aperceber-nos dos riscos de enveredar por uma discussão deste assunto.

Mas os debates, sejam teóricos ou empíricos, não nascem no vácuo. Em cada época há acentos tónicos sobre diferentes prioridades *políticas*, que reflectem as preocupações em relação à acumulação de problemas ou questões sociais por resolver.¹ A década de 90 provavelmente será conhecida pela década da “boa governação”, a expressão “politicamente correcta” que entre outras coisas significa “combate à corrupção nas suas várias dimensões”.

Há várias razões que motivam esta preocupação. No que se refere à ética governamental em geral, o debate sobre a corrupção reúne várias características importantes que garantem o interesse público continuado, o interesse dos média em revelações dramáticas, a utilização política de símbolos éticos (em política, tanto o lado mau – ser exposto como corrupto – como o lado bom – poder expor outros ou assumir o plano ético mais elevado – da corrupção são instrumentos poderosos). O aumento da preocupação com a corrupção não terá tanto a ver com o aumento do seu nível absoluto mas com as percepções sobre o fenómeno. As mesmas práticas podem ser, num período ou numa sociedade, largamente toleradas ou mesmo incentivadas e, noutra período ou noutra sociedade, unanimamente condenadas. A proliferação de escândalos relacionados com irregularidades eleitorais, financiamento de partidos, subornos e favores ao nível de concursos públicos, não terá tanto a ver com o aumento real destas práticas, como com a

¹ De acordo com Frederickson (1993; p. 5) e em relação à opinião pública norte-americana “identifica-se uma luta constante entre valores capitalistas (defesa da propriedade privada, maximização do lucro, culto do mercado livre, sobrevivência do mais apto) e valores democráticos (igualdade, liberdade, responsabilidade social, bem estar geral como fim a promover, se necessário através da acção pública de regulação de propriedade e limitação ao lucro).” Por exemplo, os anos 60 foram marcados pela preocupação com a pobreza e injustiça social, os anos 80 pela preocupação com a privatização, cortes governamentais ou redução da intervenção do Estado. Não deixa de ser curiosa a forte correlação que parece existir entre as prioridades políticas das organizações internacionais (Banco Mundial, FMI e mesmo Nações Unidas) e as prioridades políticas norte-americanas, definidas muitas vezes em função da opinião pública norte-americana.

dramatização da questão através do lançamento de novos casos de corrupção para a arena pública.²

No que se refere ao processo de desenvolvimento e depois de cerca de três décadas em que se tentou de tudo um pouco para promover a melhoria das condições de vida nos países em desenvolvimento, finalmente reconheceu-se, por um lado, a dificuldade da ajuda externa e dos programas de estabilização e ajustamento estrutural atingirem os seus objectivos – i.e., promoverem o desenvolvimento dos países a que se dirigem – ou pelo menos de os atingir com a eficiência que se esperava e, por outro lado, a manifesta incapacidade dos governos desses países implementarem as políticas e aplicarem a ajuda de forma a promover esses mesmos objectivos. A opinião pública mundial revolta-se face ao agravamento das condições em que vive mais de mil milhões de pessoas da população mundial,³ mas o mau desempenho da ajuda externa aumenta a relutância em apoiar esta forma de resolver os problemas de desenvolvimento – pelo menos enquanto não houver garantias de que a ajuda vai de facto ser utilizada para os fins (e pelas pessoas) a que se destina.

Daí a introdução ao longo da década de 90 de variáveis ligadas à governação nas condições impostas pelas organizações financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial), pelas agências multilaterais (Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, agências das Nações Unidas, Fundos e DGs da UE) e pelos doadores bilaterais. Expressões como transparência, responsabilização (*accountability*), eficácia de gestão política e administrativa, independência do poder judicial, etc. enriqueceram o vocabulário do debate sobre o desenvolvimento. A ajuda ao desenvolvimento já não passa apenas pela velha fórmula de incentivar o crescimento económico. O desempenho

² De acordo com Theobald (1990), os casos de corrupção são periodicamente lançados para a arena pública ou por terem atingido uma escala em que deixa de ser possível ocultá-los (“alguém quer abanar o barco”) ou porque certos participantes foram marcados como alvos por razões políticas (“bode expiatório”). A exposição de casos de corrupção pode obrigar à reacção oficial, tais como procedimentos judiciais, inquéritos ou comissões. Mas a questão principal é que, do rico tecido de trocas pessoais que permeia o aparelho de Estado, apenas uma pequena proporção é identificada para ser “cortada”, nem sequer sendo a que está mais “madura”. Ou seja, mesmo nos estados desenvolvidos, é bastante arbitrário o processo pelo qual uma infracção desta natureza é identificada e punida.

³ Abaixo do limiar da pobreza absoluta, conceito definido pelo **Relatório de Desenvolvimento Humano** como “o nível de rendimento ou de despesa abaixo do qual não é possível garantir um mínimo [de nutrição] adequada e das necessidades não-alimentares essenciais” (PNUD, 1998, p.219). De acordo com este relatório, as 225 pessoas mais ricas do mundo detêm uma riqueza conjunta igual ao rendimento anual dos 47% mais pobres da população mundial (2,5 mil milhões) (PNUD, 1998, p.30). Este rácio tem vindo a aumentar anualmente.

dos países ao nível de reformas que reduzam a corrupção e garantam uma melhoria real das condições de vida (incluindo a introdução de mecanismo de garantia e supervisão para evitar abusos de poder) passou a ser uma condição fundamental para garantir o apoio dos países doadores.⁴ Estabelecida a relevância do tema, resta definir o método seguido na sua abordagem.

Vários são os problemas que se levantam a quem pretende analisar os efeitos da corrupção. Para além das dificuldades de delimitação do campo de análise, a sua observação é dificultada pela natureza sensível e as nuances morais e éticas que lhe estão associadas – a tendência de condenar *a priori* impede muitas vezes a sua análise objectiva.

Outras reacções igualmente improdutivas são a evasão (a corrupção existe em todo o mundo e sempre existiu ao longo de toda a história) ou a justificação (as razões podendo variar de acordo com a área do cientista social)⁵ – estas perspectivas convergem no sentido de não condenar a corrupção – nem fazer nada em relação à mesma – o que igualmente impede a sua análise objectiva. Se considerarmos que muitos autores que escrevem sobre a corrupção não chegam a propor uma definição de corrupção, ou utilizam apenas a mais vaga (“abuso do poder público para lucro privado”),⁶ começamos a perceber as dificuldades metodológicas de analisar este fenómeno.

Démarche Teórica

A base teórica fundamental para este trabalho serão trabalhos da área das ciências político-sociais que analisam a corrupção no seu contexto político, social e económico mais amplo. Procuram uma explicação integrada, quer para a sua ocorrência quer para os efeitos que produz. As definições de Sardan e Médard informam a nossa caracterização

⁴ No caso do Quénia, a ajuda bilateral e multilateral, bem como os programas do Fundo e do Banco, está suspensa desde 1997 e até que o país garanta o nível exigido de reformas políticas e administrativas para reduzir a corrupção.

⁵ A título ilustrativo, podemos imaginar os seguintes argumentos: antropologia – o suborno é uma forma de troca de prendas consistente com a moralidade local; ciência política – num sistema não participativo os pagamentos corruptos podem ser a única forma de manifestar os desejos de cada um, como forma de influência política; sociologia – não é possível distinguir o suborno de outras formas de transacção social e fazê-lo é importar para outra realidade os pressupostos normativos ocidentais do próprio analista; economia – numa economia com excessiva intervenção de Estado o suborno pode ser uma forma de contornar processos burocráticos supérfluos, contribuindo desta forma para uma maior eficiência do sistema; ...

⁶ Senturia, 1931, p. 448.

do fenómeno, i.e., corrupção em sentido lato que inclui todas as actividades associadas a funções de Estado e que entram em contradição com a ética oficial do “bem público” ou do “serviço público”, permitindo formas ilegais de enriquecimento, usando e abusando de posições de poder para esse efeito (Sardan, 1996).

Os modelos de Scott, Nye e Johnston servirão como base para a análise do nosso *case study* e informam a análise que se procura fazer dos sistemas políticos na África Sub-Saariana: sistemas de patrimonialismo fragmentado (Johnston, 1997) caracterizados por elites fragmentadas, inseguras, que alimentam uma facção de apoiantes através de recompensas materiais. É o tipo de corrupção politicamente mais instável, sendo o perigo de corrupção descontrolada elevado. Quer a insegurança política das elites quer a necessidade de constantemente comprar e recomprar a lealdade dos seguidores contribuem para uma lógica de exploração corrupta desmesurada.

Estrutura do Trabalho

Logo, a primeira tarefa deste trabalho será analisar as definições da corrupção: uma análise do “estado da arte” da produção científica sobre a corrupção para tentar chegar a critérios de classificação adequados, tendo em consideração que o que se pretende estudar é os efeitos deste fenómeno sobre o processo de desenvolvimento dos países. Veremos que as definições estão associadas a vários conceitos e perspectivas sobre o aparelho de Estado e sobre as responsabilidades e funções das pessoas que o integram face à sociedade. Isto será realizado no ponto 1.1. Clarificados os conceitos, o ponto 1.2 analisará os efeitos da corrupção sobre o processo de desenvolvimento: custos e benefícios prováveis da corrupção sobre as variáveis económicas, sociais e políticas associadas ao desenvolvimento, tendo em consideração os mais recentes estudos empíricos que se têm realizado nesta área.

Mas este trabalho procura analisar os efeitos da corrupção sobre os processos de desenvolvimento no contexto específico da África Sub-Saariana (excluindo a África do Sul). Ora, se é consensual que a corrupção se verifica na esfera pública ou na intersecção desta com a esfera privada, torna-se necessário, para compreender a corrupção em África, compreender o papel do Estado em África. O jogo político nestas sociedades tem vindo a transformar-se cada vez mais numa estratégia de apropriação de recursos públicos para

benefício pessoal de uma elite política (um dos aspectos mais comuns da corrupção em África), resultando na degradação progressiva das estruturas públicas e no desperdício de recursos do Estado, nalguns casos com a manipulação e politização de identidades étnicas como estratégia de combate político, por vezes resultando na escalada de violência étnica, com as consequências que temos testemunhado neste continente ao longo de mais de duas décadas. A segunda parte deste trabalho, no ponto 2.1, procura exactamente traçar o percurso dos Estados coloniais e pós- (ou neo-) coloniais em África, das especificidades no contexto africano da esfera pública. O ponto 2.2 procura também compreender em que medida é que as condições específicas de criação e funcionamento dos Estados africanos contribuem para a incidência da corrupção (ou de certos aspectos deste fenómeno mais frequentemente associados aos países e sociedades africanas).

A última parte deste trabalho será uma aplicação do *framework* desenvolvido nas partes precedentes ao caso específico do Quénia. O ponto 3.1 apresenta o percurso do país e as características do seu processo político, que justificará também a sua escolha para este trabalho. No ponto 3.2 convergem as perspectivas de análise apresentadas nos capítulos precedentes: Estado → Corrupção → Desenvolvimento. O Quénia servirá para ilustrar os efeitos da corrupção sobre o processo de desenvolvimento, tendo em consideração os efeitos que as características do Estado e os mecanismos políticos que nele se desenvolvem têm no percurso sócio-económico deste país.

Para terminar, apresentam-se as conclusões possíveis, reflexões finais sobre o exposto, deixando em aberto pontos de partida para análises futuras e eventuais soluções (sugestões) que têm sido apresentadas para o combate à corrupção.

CAPÍTULO 1: DESENVOLVIMENTO E CORRUPÇÃO

“(…) [A] corrupção, pela sua própria natureza de fenómeno ilegal e subterrâneo, não se presta a um conhecimento rigoroso. (...) Não há maneira de sabermos a extensão da corrupção, de analisarmos com rigor quais são as suas causas e os seus efeitos e, por isso, o que a economia tem a dizer sobre a corrupção não é muito. (...) Encontrei essencialmente modelos teóricos, modelos abstractos, sem apoio empírico, mas que nos dão algumas indicações interessantes, muitas delas correspondendo, no fim de contas, a conclusões de bom senso.”

José da Silva Lopes, “Economia da Corrupção”, in *Jornadas sobre O Fenómeno da Corrupção*, Intervenções, Lisboa, 1991, p.28

1.1. CARACTERIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO

Qualquer trabalho que procura analisar um fenómeno ou uma problemática deve primeiro começar pela clarificação dos conceitos instrumentais que vai utilizar. Começamos portanto por expor as diversas perspectivas existentes (pelo menos as mais significativas) que na literatura especializada procuram definir e explicar a corrupção, já que a compreensão da mesma será essencial à análise dos seus efeitos sobre o desenvolvimento.

As definições de corrupção podem ser classificadas de acordo com o princípio implícito que lhe está associado: definições de ética/moral e definições da esfera pública. Será sobre este último grupo de definições que nos iremos concentrar, podendo-se dentro dele distinguir ainda as definições com base na função pública, no interesse público, na opinião pública e na legalidade. As definições conduzem-nos às explicações: personalistas (que resultam das definições de ética/moral), institucionais (definições da função pública e da legalidade), sistémicas (mais abrangentes, que recorrem às várias definições para obter uma explicação integrada – social, política e económica – do fenómeno).

O que é a corrupção? O termo em si tem conotações claramente negativas, incluindo putrefacção, perversão, adulteração, desmoralização. Recorrendo à Enciclopédia Luso-Brasileira, a definição fornecida diz-nos que a corrupção é:

“[A] decomposição total de um ente material ou alteração do seu estado físico. (...) [E]stado desordenado e patológico da consciência que leva o sujeito livre a exercer o mal ou pecado. (...) [É] o crime do empregado público que trafica com a sua autoridade para fazer ou deixar de fazer alguma coisa que respeita a seu ofício. O ilícito em causa tem uma dupla face: por um [lado], o crime do corrompido (...); por outro o do corruptor. (...) Com estas incriminações pretende-se subtrair a função pública à venalidade, promover a pureza das instituições do Estado, criar uma contramotivação para o mau uso dos deveres.” (Alves, 1967, pp.44-45)

A primeira parte desta definição diz respeito ao processo de decomposição e desintegração física, não sendo relevante para o estudo actual.

A segunda parte está relacionada com a deterioração e decadência moral – o comportamento humano, enquanto expressão de valores pode ser julgada como certo ou errado; julgado contra as convenções sociais, pode ser avaliado como estando em conformidade, logo sendo ético ou moral, ou não estando em conformidade, logo sendo corrupto. No entanto, sendo definido como um comportamento que viola regras éticas ou morais, este conceito perde utilidade enquanto instrumento de observação dos efeitos da corrupção, já que pode ser tão variável como as próprias regras sociais, variando também de sociedade para sociedade e dentro de uma sociedade de período para período.

Será portanto com a terceira parte desta definição que nos iremos preocupar: A característica relevante desta definição de corrupção está na esfera pública, no domínio dos assuntos públicos. De acordo com Scott:

“O facto de um acto ter lugar dentro do sector público ou fora dele tem uma importância substancial para a definição de corrupção (...). Restrições no caso do sector público são da responsabilidade dos organismos de implementação das leis (*law enforcement*) enquanto que, fora do sector público, é a disciplina de mercado que geralmente controla este comportamento.” (Scott, 1979, p.34)

A incidência do estudo da corrupção sobre as organizações públicas, i.e., o aparelho de Estado, governo ao nível nacional e local, bem como as organizações que são propriedade e/ou estão sob o controlo do governo, é facilmente compreensível e também ela tem antecedentes históricos antigos.⁷

Nas sociedades industriais modernas a esfera pública inclui um grande e variado número de organizações, desde as que lidam com funções centrais do governo (defesa, legislação, política fiscal e monetária, serviços sociais – saúde, educação, etc.) às empresas e serviços de propriedade pública (transportadoras aéreas, redes ferroviárias, abastecimento de energia e outras indústrias públicas).

O enfoque sobre a esfera pública justifica-se por ser uma área de assuntos humanos qualitativamente diferente. Uma empresa ou associação também gere recursos

⁷ O documento mais antigo que faz referência explícita à corrupção é um manuscrito em sânscrito da Índia antiga, com cerca de 2500 anos, que é também o mais antigo tratado económico que se conhece. Na *Arthashastra*, Kautilya (mentor e conselheiro do Rei) reconhece o impacto da corrupção sobre o funcionamento da economia e apela aos administradores do rei a identificar e combater a corrupção.

de um grupo de pessoas, mas estas investiram ou aderiram ao organismo em causa voluntariamente. Em contrapartida, os órgãos de Estado gerem recursos da população em geral, cujos membros adultos não têm alternativa senão pagar os impostos e taxas, contribuindo para os salários dos funcionários públicos que os gerem. Logo, o sector público tem um carácter distinto, e abusos neste sector tocam na legitimidade do próprio Estado.⁸ Em última análise, a corrupção persistente e enraizada compromete o próprio funcionamento da sociedade.

Mas dentro desta esfera podem-se ainda distinguir as definições de corrupção de acordo com a sua abordagem ou critérios:

“Várias definições de corrupção foram propostas e podem ser classificadas de acordo com 3 critérios: definições com base na legalidade, definições com base no interesse público e definições com base na opinião. (...) A definição de corrupção com base em critérios jurídicos assume que o comportamento é corrupto quando viola algum padrão formal ou regra de comportamento estabelecido por um sistema político para os seus funcionários públicos. (...) As definições de corrupção com base na noção do interesse público ou comum, aumenta significativamente o leque de comportamentos a investigar. (...) O investigador tem a responsabilidade de determinar o que é interesse e o que é opinião pública antes de avaliar se um acto específico é corrupto. Uma terceira abordagem do problema de definição sugere que um acto é corrupto quando o peso da opinião pública o determina.” (Peters e Welch, 1978; p. 974-75)

Definições com base na função pública

Já adiantámos no capítulo introdutório uma definição que, por ser relativamente consensual (apesar de vaga), constitui um bom ponto de partida: “abuso do poder público para lucro privado” (Senturia, 1931, p. 448). Variantes desta definição incluem:

⁸ Nas sociedades modernas, entende-se o poder político como uma *função* (um dever, um serviço) que confere aos seus legítimos detentores o direito de governar. De um modo geral, entra no âmbito do *poder* político tudo o que se refere à autoridade exercida na prossecução do fim do Estado: o Bem Social Comum. Considera-se que o poder emana da sociedade, é exercido em proveito da sociedade e é legitimado pela mesma. O poder de Estado só é *legítimo* quando confirmado por escolha da sociedade (seja qual for o processo de escolha adoptado). Serão governantes *ilegítimos* os que, sem que as circunstâncias o exijam, se impõem contra a vontade da sociedade, os incompetentes, de incapacidade verificada, irremediável e os que abusam, de forma grave, permanente e generalizada, do poder. (Cabral, 1983a, p.342-345)

“(…) comportamento por parte de funcionários públicos que se desvia das normas aceites de forma a servir fins privados.” (Huntington, 1968, p.59)

“(…) comportamento que se desvia das obrigações formais dum papel público devido a ganhos de orientação privada (pessoais, familiares, *clique*), de natureza pecuniária ou de estatuto; ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de influência de orientação privada.” (Nye, 1979, p.414)

“(…) uso do poder do posto público para obter ganhos privados em violação de leis e regulamentos em vigor.” (Andreski, 1968, p.92)

Muitos autores fazem referência a esta definição, sobre uma forma ou outra, assentando a sua abordagem de corrupção na esfera pública e no conceito de função pública.⁹ Dependem portanto da existência de um domínio público separado da esfera privada. O desenvolvimento histórico do Estado-nação resultou na consolidação da administração pública moderna – aparecimento do funcionário público de carreira que teoricamente decide com base em critérios neutros e universais, escrupulosamente segregando os assuntos públicos dos interesses pessoais. O número crescente de assuntos canalizados através da esfera pública levou ao aumento dramático da função pública, de tal forma que é hoje considerada o “quarto braço do governo”. Mas este aumento teve custos: para evitar abusos de poder é necessário introduzir controlos processuais para reduzir a corrupção. Estes introduzem ‘red tape’ que fazem com que o governo seja lento, adverso ao risco, burocrático e com pouca capacidade ou sensibilidade de reacção. As burocracias passaram a ser a questão em debate, sendo a luta contra os burocratas e contra o desperdício, fraude e abuso de poder as palavras de ordem.¹⁰

⁹ Muitos, porém, não definem claramente qual o comportamento que consideram incluído nestas definições. As suas conclusões são um resultado de uma definição de corrupção, implícita ou explícita, cujo enviesamento é ignorado. No limite pode incluir tudo desde um funcionário público fazer chamadas internacionais pessoais do local de trabalho – que dificilmente se pode classificar como comportamento corrupto apesar de violar regras de ética – ao desvio de fundos públicos para contas bancárias *off-shore* ou à atribuição de contratos públicos importantes por contrapartida de pagamentos ilícitos.

¹⁰ O comportamento das burocracias pode ser encarado como um contínuo, estando num limite os funcionários públicos que aproveitam completamente os incentivos, privilégios e vantagens ‘técnicas’ que o cargo público oferece mas obedecendo simultaneamente às regras que rodeiam esse cargo e, no outro extremo, as actividades claramente criminosas, tal como o roubo de recursos. Entre estes dois extremos situam-se actividades como o favoritismo (*patronage*), o nepotismo (a famosa “cunha” para familiares e amigos), clientelismo político, utilização imprópria de recursos de Estado, o abuso de poder para o enriquecimento pessoal e a exigência de dinheiro ou favores em troca de serviços que à partida já são obrigação do funcionário. Algues neste espectro passa-se do comportamento moralmente condenável ao comportamento declaradamente criminoso.

A maioria das discussões sobre a corrupção são de alguma forma ou outra informadas por esta concepção, fortemente influenciada pelo ideia tipo de burocracia racional-legal de Max Weber. A burocracia weberiana é conduzida por um corpo ordenado de funcionários que são recrutados e promovidos de acordo com critérios objectivos tais como qualificações académicas e experiência profissional, que são pagos um salário regular que é escalonado de acordo com o posto e qualificações e aos quais são afectos áreas de jurisdição fixas e governadas por regras e procedimentos claramente definidos. As características centrais deste tipo de burocracia são a imparcialidade, impersonalidade e, acima de tudo, a rígida separação entre o incumbente e o seu posto. Os meios da administração são geridos em proveito de outrem, geralmente o Estado.

Contudo, esta perspectiva tem as suas críticas. A definição de função pública que implicitamente se considera é excessivamente exacta, i.e., os papéis burocráticos são concebidos em termos de um conjunto de regras e procedimentos formulados de forma precisa, de tal maneira que o seu não cumprimento seja imediatamente aparente. Mas demonstra-se claramente que o desempenho de qualquer papel burocrático exige algum elemento de discricionariedade e algum grau de flexibilidade na interpretação de regras e procedimentos. Aliás, muitos afirmam que sem isto as burocracias não conseguiriam funcionar – a aderência rígida às regras rapidamente levaria a administração a bloquear. Logo, basear o conceito de corrupção sobre o desvio de normas da função pública, quando estes desvios são comuns, é convidar à confusão.¹¹ A imagem do funcionário público a desempenhar meticulosamente o seu trabalho através de regras e procedimentos estabelecidos para atingir decisões objectivas é, no mínimo, simplista.

Em todas as organizações a tomada de decisão e elaboração de políticas é um processo em que o óptimo pode ser inimigo do bom, dada a quantidade de obstáculos aparentemente inultrapassáveis à racionalidade absoluta: i) cada funcionário só pode dedicar um tempo limitado à tomada de decisão; ii) cada funcionário só pode medir e considerar mentalmente uma quantidade limitada de informação de cada vez; iii) as funções da maioria dos funcionários exigem que eles se envolvam em mais actividades

¹¹ De acordo com Ward (1989, p. 2): “As burocracias funcionam sob dois conjuntos de regras: um conjunto oficial que apenas os ingénuos valorizam; e um conjunto de práticas ‘reais’ ou ‘soft’ que todos seguem.” Alguns autores defendem mesmo que esta componente ‘suave’ das práticas burocráticas é essencial para permitir aos cidadãos individuais lidar com a pesada e imponente máquina de Estado –contribui para a humanizar e para a adaptar às necessidades individuais e específicas das pessoas às quais deve servir.

do que as que conseguem considerar em simultâneo, logo concentram a atenção apenas em parte das suas principais preocupações, deixando as restantes latentes; iv) a quantidade de informação inicialmente disponível para cada funcionário sobre cada problema é apenas uma fracção pequena de toda a informação potencial sobre esse assunto; v) a informação adicional sobre um problema específico pode ser obtida mas os custos de a obter e utilizar podem subir rapidamente à medida que a informação aumenta; vi) aspectos importantes de muitos problemas envolvem informação que não pode sequer ser obtida, sobretudo relativamente a acontecimentos futuros; logo muitas decisões têm de ser tomadas em contextos de incerteza incontornável. (Downs, 1967, pp.61-73)

“O processo de tomada de decisão avança aos solavancos dentro de um conjunto restrito de possibilidades, prioridades, alternando entre um ou outros aspecto e com maior ou menor peso de um momento para outro. Chega gradualmente a um compromisso que é suficiente nesse momento e dentro dos limites de poder e praticabilidade, i.e., ‘desenrasca’ incrementalmente até chegar a uma solução satisfatória.” (Hickson e McCullough, 1980, p.50)

Outra crítica apontada, vinda sobretudo do campo da antropologia, é o facto da noção de função pública moderna ter surgido originalmente nas sociedades europeias, sendo um conceito essencialmente ocidental. Nos países em desenvolvimento, a função pública enquanto instituição e o código de ética que a acompanha não estão bem estabelecidos. De acordo com esta perspectiva, o nepotismo, o clientelismo e formas menores de suborno incorporadas na oferta de prendas, longe de serem condenadas, são muitas vezes socialmente aprovadas nestes países. Desta forma, impor uma definição que se baseia numa noção de função pública impõe a muitos destes países, senão a todos, um conceito e normas de comportamento associadas que lhes são estranhas.¹²

A última crítica à concepção da função pública prende-se com a situação dos políticos eleitos – não existe uma classificação formal para os políticos, nem regras e procedimentos claros sobre como é que os eleitos se devem comportar. Enquanto que o comportamento dos funcionários públicos relativamente a interesses exteriores e à

¹² Consideramos que a evidência empírica recente não suporta esta crítica. Neste momento, na grande maioria dos países em desenvolvimento e ao contrário de outras questões de política, não há equívocos na reacção pública à corrupção governamental – as pessoas consideram-na errada e estão contra ela. Algumas expressões locais em África relativas à política e aos políticos, que grosso modo se traduzem em “política do umbigo” (*politique du ventre*), denotam bem o desprezo e desconfiança que as pessoas destas sociedades têm relativamente às motivações dos seus “representantes democraticamente eleitos”.

aceitação de prendas é bem delimitado, os políticos sofrem poucas restrições neste aspecto. A dificuldade de avaliar quando é que um político está a abusar do seu cargo para ganhos privados geralmente leva os autores a tratarem a corrupção administrativa separadamente da corrupção eleitoral e legislativa.¹³

Definições com base no interesse público

Dadas as limitações da abordagem do conceito de corrupção baseado na concepção de função pública, que resultam do que ficou dito acima, torna-se necessário procurar outros caminhos na definição do conceito. Um deles concentra-se no critério de interesse público. Nesta perspectiva, corrupção é comportamento contrário ao interesse público e envolve a subversão do interesse público a favor de fins privados:

“Um acto corrupto viola a responsabilidade para com pelo menos um sistema de ordem pública ou cívica e é incompatível com (destrutivo de) qualquer sistema destes. Um sistema de ordem pública ou cívica exalta o interesse comum sobre o interesse específico; violações do interesse comum para obter vantagens específicas são [actos] corruptos.” (Rogow e Lasswell, 1963, p.132-33)

“Pode dizer-se que a corrupção existe quando um detentor de poder que é encarregue de fazer certas coisas, i.e., um funcionário com responsabilidades ou o detentor de um cargo governamental, é induzido por meios monetários ou outras benesses não previstas legalmente a tomar decisões que favorecem quem atribui a benesse prejudicando desta forma o público e os seus interesses.” (Friedrich, 1966, p.74)

A principal dificuldade deste tipo de abordagem centra-se na ambiguidade de termos como interesse ‘público’ ou ‘comum’. Em sociedades grandes e complexas decidir o que é que constitui o interesse comum é uma tarefa que parece ser inultrapassável – não existe apenas um mas um largo leque de públicos, cada qual com os seus interesses próprios.

¹³ Downs (1967) realça a artificialidade da distinção entre ‘política’ e ‘administração’, que influencia muito a literatura moderna sobre o governo. Todas as decisões burocráticas são políticas no sentido em que são tomadas por indivíduos que se situam num contexto de autoridade e poder (inevitavelmente hierárquico) e cujo comportamento não pode deixar de ser influenciado por interesses, ambições, medos, frustrações, desejos de status, realização ou necessidade de um modo de vida diferente, já para não falar nas complexidades de interacção de grupos informais.

A título de exemplo, a proibição de fumar é no interesse do público? Dependerá se somos ou não fumadores, médicos cardiovasculares, fabricantes de cigarros; de resto, a história está cheia de exemplos em que o interesse nacional justificou a negação dos direitos humanos, repressão e mesmo exterminação física de minorias ou até maiorias (veja-se a África do Sul na era do *apartheid* e actualmente o Ruanda). O 'interesse público' tende a ser apropriado por grupos politicamente dominantes para justificar as suas posições.

Um segundo defeito da abordagem do interesse público está relacionada com a perspectiva de alguns autores que sustentam que certas formas de corrupção podem ter consequências benéficas para a sociedade, promovendo o crescimento económico ou a estabilidade política. Isto parece sugerir que a corrupção pode ser do interesse público, o que nos levaria, utilizando este critério, a uma série de classificações arbitrárias e analiticamente contraproducentes.

Definições com base na opinião pública

As limitações apontadas à abordagem com base no interesse público levaram vários autores a centrarem a sua abordagem no critério de opinião pública, o que permite ultrapassar o problema da base ocidental do conceito de função pública. Desta forma, a corrupção é aquilo que a opinião pública duma dada sociedade considera ser corrupto. Johnston (1989) defende que se um grande sector da população considerar um acto corrupto, então isso torna-se num facto político significativo, independentemente de o comportamento em causa se encaixar nas definições analíticas.

“[Um acto] deve ser considerado corrupto quando a melhor opinião e moralidade política da época, ao analisar a intenção e contexto do acto, considera que representa um sacrifício do benefício público pelo privado.” (Senturia, 1931, p. 448)

“A corrupção política envolve comportamentos por parte dum indivíduo ou grupo (partido, administração) que viola os conceitos dos cidadãos relativamente ao que constitui comportamento oficial aceitável no seio de uma comunidade política.” (Rundquist e Hanson, 1976, pp. 2-3)

Mas novamente, o que é a opinião pública? Considerando que é um agregado de opiniões variáveis e muitas vezes em conflito, é problemático decidir qual o sector da

opinião pública no qual concentrar. Tal como no ‘interesse público’, há o perigo de fixar nas opiniões de grupos dominantes, mais vocíferos ou politicamente poderosos.

Heidenheimer (1978) propõe uma tipologia de três tipos de corrupção: preta – actos que reúnem o consenso maioritário quer das elites quer das massas quanto à sua condenabilidade e necessidade de punição; cinzenta – alguns elementos, geralmente as elites, condenam o acto enquanto que as massas têm opinião ambígua; branca – nem a maioria das massas nem a opinião da elite vê a acção como merecedora de punição, apesar de alguns elementos da elite o poderem considerar como tal. Ele combina estas três categorias de corrupção com quatro tipos de sistema político ou quatro tipos de ‘relações de obrigação política’:

- (i) – sistema tradicional ‘familiar’, onde a lealdade à família nuclear é a única lealdade que conta;
- (ii) – sistemas tradicionais de ‘patrono-cliente’ onde a protecção e apoio são procuradas fora da família junto de “padrinhos” política e economicamente dominantes;
- (iii) – sistemas de ‘patrono-seguidor’ que são a base das máquinas políticas que dominaram as cidades americanas no primeira metade deste século;
- (iv) – sistemas baseados na ‘cultura cívica’, que prevalecem em subúrbios e cidades ‘limpas’ do Ocidente – os cidadãos nestes sistemas não se sentem obrigados a trabalhar através de um intermediário influente para obter benefícios do processo político – formas “sofisticadas e respeitáveis” de troca política (jantares cerimoniais, fundos para campanhas ou honorários para consultores) substituíram formas de “reciprocidade política crassa” (tais como o suborno).

Desta tipologia sublinha-se a ideia da evolução das relações políticas desde a mediação pessoal até formas de organização impessoais. Sublinha a variabilidade das reacções sociais a vários tipos de comportamento: enquanto que uma mesma acção pode desencadear uma condenação imediata e alargada numa sociedade, noutra pode ser largamente tolerada. Além disso, esta tipologia é difícil de aplicar em casos concretos dada a ambiguidade de termos como ‘elite’, ‘opinião de elite’, ‘massas’, ‘opinião das massas’.

No seu estudo sobre as atitudes públicas face à corrupção, Malec (1993) concluiu que a corrupção significa coisas diferentes para pessoas diferentes, havendo divergências

relativamente a certos actos legalmente proibidos a funcionários públicos serem ou não condenáveis, já para não falar em relação a outras actividades impróprias. Mesmo entre aqueles que *em abstracto* preferem um governo honesto, alguns preferirão outros valores mais importantes se forem obrigados a escolher (por exemplo, a lealdade a amigos ou colegas ser mais importante do que contrariar práticas incorrectas). Se uma sociedade define certos comportamentos como corruptos e apoia o sistema legal na penalização de actos que conformam com essa definição, então, e só então, o sistema legal terá a capacidade de aplicar padrões legais de forma eficaz e sustentada ao longo do tempo.

“Para mobilizar a comunidade e organizações cívicas (...) sobre a questão da corrupção, não é suficiente apelar ao seu sentido de ética ou de virtude cívica. Terão de ser convencidos de que o problema da corrupção tem um efeito significativo sobre as questões que lhes afectam directamente. Terá de se lhes mostrar que as reformas propostas contribuirão para facilitar o trabalho da sua organização, beneficiarão o seu eleitorado de forma relativamente específica, ou melhorarão a qualidade do governo na medida em que esta os afecta (...) Em todas as áreas, as preferências dos cidadãos – as ‘questões que os afectam directamente’ – estabelecem questões prioritárias que dominam o debate público.” (Malec, 1993, p. 24)

Definições com base na legalidade

Uma saída possível para as dificuldades apontadas é definir corrupção como o uso *ilegal* do posto público para benefício privado. Trata-se do critério da legalidade, mas no sentido estrito de violação de leis formais e não apenas de violação de princípios da função pública. A principal vantagem desta definição é ultrapassar a aparente impossibilidade de fixar um ponto em que a flexibilidade inerente à interpretação de papeis burocráticos se transforma em corrupção. Esta definição engloba também as actividades dos administradores e políticos, utilizando o termo ‘posto público’ para incluir os dois. A liberdade atribuída aos políticos no exercício das suas funções faz com que seja praticamente impossível classificar as suas actividades como corruptas excepto em termos de legalidade.

A objecção mais óbvia à abordagem legalista é ter um alcance demasiado restrito, excluindo muitos comportamentos que deveriam ser considerados no seu domínio. O nepotismo é um exemplo óbvio. A prática de atribuir favores a familiares e amigos na

dispensa de recursos públicos (empregos, licenças de importação/exportação, habitação pública) considera-se contrária aos princípios básicos de administração pública: aplicação universal de critérios objectivos na tomada de decisão. Mas mesmo nas sociedades modernas o nepotismo é raramente ilegal, apesar de poder ser fundamento para a censura no caso de políticos ou para medidas disciplinares sérias (incluindo demissão) no caso de funcionários públicos.

Outro exemplo de comportamento na órbita da corrupção é a atribuição de distinções a colegas, ‘yes-men’ e contribuintes para os fundos partidários, manipulando despesas, abusando de informação confidencial, utilizando a influência política para obter favores ou vantagens pessoais (“mexer cordelinhos”) e com formas subtis de extorsão – comportamento que podendo não ser classificado como corrupto no sentido legal, fica claramente aquém daquilo que se espera de pessoas na vida pública. ‘Má conduta’ ou ‘prevaricação’ são termos muitas vezes aplicados a este tipo de comportamento. Claramente este comportamento é de interesse para quem estuda o fenómeno de corrupção pública.

Ao propor uma definição legalista não se deve excluir esta má conduta pública. Pelo contrário, a interacção entre actividades que a sociedade define como ilegal e as que lhe são adjacentes são de importância primordial para a compreensão da corrupção. A proposta de uma definição legalista deve servir apenas para fornecer um nível mínimo (*benchmark*) que serve de base para a análise da corrupção (Theobald, 1990).

Outra objecção à abordagem legalista é, novamente, o enviesamento ocidental deste critério: o facto dos países em desenvolvimento terem adoptado legislação que, ao contrário do que se passa na maioria dos países ocidentais, não são expressão de um longo processo de evolução, reforma e ajustamento das leis e regulamentos às condições e necessidades reais das sociedades. Esta crítica está relacionada com a íntima ligação que deve existir entre as práticas sociais e as normas legais. Estes países não só adoptaram formas legais ocidentais, como muitas vezes adoptaram as formas mais restritivas e exigentes disponíveis. Consequentemente, não existe em muitos destes países uma correspondência entre a “letra da lei” e a sua aplicação.

Isto traz alguns problemas na comparação de níveis e práticas de corrupção entre países. Por exemplo, apesar do financiamento de partidos na Índia e nos Estados Unidos ter os mesmos objectivos, permitindo o desenvolvimento de máquinas políticas fortes e

independentes através de contribuições privadas, da perspectiva legal no primeiro país é corrupção e no outro está perfeitamente dentro da legalidade. O mesmo se passa na comparação entre práticas administrativas e políticas nos países em desenvolvimento e as mesmas práticas nos países ocidentais durante os séculos passados – sendo as fases de desenvolvimento administrativo e político comparáveis, a classificação das mesmas práticas à luz da lei não o são:

“Para a maioria das nações ocidentais, o desenvolvimento de normas legais nos séculos XVIII e XIX foi uma questão interna. Várias práticas habituais dos detentores de cargos públicos ao longo desse período, que hoje violam abertamente leis em vigor, estavam ou dentro da legalidade ou eram no mínimo legalmente ambíguos. Na Inglaterra (...) um grande número de sinecuras [“empregos sem trabalho”] eram regularmente distribuídos ou vendidos pela Coroa com o objectivo de ganhar aliados e/ou receitas. Apesar dos observadores contemporâneos condenarem esse costume, o nepotismo não violava nenhuma lei existente até os [partidos no poder] acharem que era no seu interesse político passar uma lei que o proibisse.” (Scott; 1979, p.33).

Outro enviesamento está relacionado com a diferença da legislação aplicável ao sector público ou privado. Se o director de uma empresa nomear o seu cunhado para um cargo de gestão, pode arrepender-se de o fazer por questões financeiras mas fá-lo dentro da legalidade; se o chefe de uma repartição ou um político democraticamente eleito tiver a mesma atitude, pode ser destituído do seu cargo ou alvo de um processo penal movido pelo Estado: novamente, actos que são extremamente semelhantes são corrupção num contexto mas não no outro. Isto significa que quanto maior a dimensão relativa entre sector público e privado, maior a incidência da corrupção, quanto mais não seja por uma questão de escala. Nos países em desenvolvimento o peso do sector público no total do sector produtivo moderno é claramente superior aos países ocidentais.

Finalmente, o critério da legalidade ignora que a lei é, em última análise, um produto político, sendo possível que os politicamente poderosos legitimem a sua conduta através da manipulação da legislação e dos processos jurídicos (o nosso *case study* ilustra esta prática exemplarmente).

A solução para muitos autores passa por uma combinação de duas abordagens: a definição da corrupção ligada a questões legais e à violação de leis, bem como na opinião pública relativamente àquilo que constitui comportamento aceitável. Na investigação há sempre um compromisso entre a definição dum problema, a qualidade dos dados e as questões filosóficas a testar:

“(…) [D]epender da lei ou da opinião pública para definir actividades corruptas (…) não abrange todo o leque de actos que corrompem o governo ou a política. Como resultado, tanto a perspectiva legal como de opinião pública conseguiram utilidade empírica à custa de relevância normativa.” (Fredrickson, 1993, p. 10)

Há autores que defendem mesmo que a corrupção, não sendo um fenómeno discreto, i.e., não sendo separado ou distinto de outras formas de comportamento político ou administrativo, resiste às tentativas de definição. A definição de termos deve ser um instrumento de análise e não um substituto da mesma. Independentemente da sua definição, a corrupção é um aspecto da vida política que, para ser compreendido, não pode ser abstraído ou isolado do contexto em que ocorre (Williams, 1987). Isto significa que só é possível explicar a corrupção num contexto específico, sendo necessário estudar as condições sociais, económicas e políticas em que ocorre. Logo, para compreender a corrupção em África, é preciso primeiro compreender as condições em que se desenvolve e alastra a corrupção em África.

Considerando as definições apresentadas, vários modelos procuram compreender a corrupção em contexto, sendo possível classificá-los de acordo com as justificações do fenómeno: explicações personalistas, institucionais e sistémicas (Kpundeh, 1995, p. 6).

Explicações Personalistas

Este nível de análise explica a corrupção simplesmente como uma consequência da natureza humana, i.e., todos os seres humanos são sensíveis à ganância e podem comportar-se de forma corrupta com o objectivo de racionalmente maximizar os seus ganhos.

A corrupção é feita por pessoas, logo quando indivíduos ou pequenos grupos são apanhados a quebrar as regras que governam as funções públicas, é tentador procurar as causas nas qualidades pessoais (reais ou imaginadas) dos que estão envolvidos. Nesta categoria é possível incluir as explicações moralistas, segundo as quais a corrupção é causada pelo nível ético e moral baixo dos funcionários públicos, como uma manifestação da fraqueza humana. Esta explicação remete-nos para o segundo aspecto do significado de corrupção (definição com base na ética/moral): deterioração e decadência moral. A cura nestes casos é simples: elevar o nível moral, recrutando funcionários públicos “inocorrutíveis”.

As explicações funcionalistas e culturalistas consideram esta abordagem insuficiente. Os funcionalistas consideram que se a corrupção é um aspecto persistente e proeminente nas sociedades africanas, então é porque desempenha uma função política essencial (acaba por ser uma abordagem tautológica: se existe é porque é necessária). Os culturalistas consideram que os valores morais na função pública (“modernos”) entram em conflito com padrões alternativos (“tradicionais”) de responsabilidade e obrigação. No contexto africano e face à contradição entre orientações éticas (individualismo e competição vs. comunidade e solidariedade), há um enorme potencial de combinação de valores morais para legitimar as acções, várias referências morais de acordo com as circunstâncias. Martin (1991) fala do conceito de “pluralismo moral” em África no contexto da cultura política: utilização de redes de solidariedade para a realização de ambições individuais, utilização do posto público para beneficiar o grupo de origem ou para o enriquecimento pessoal. Ambas estas explicações realçam a persistência e ingenuidade humana em ultrapassar a adversidade: corrupção como uma estratégia de adaptação a condições em transformação, sintoma inevitável do crescimento e desenvolvimento dos países (*growing pains*).

Ainda outra perspectiva encara a corrupção como um caso especial da racionalidade económica: nomeadamente, comportamento racional em contexto de incerteza. As sociedades africanas são sociedades com uma fraca capacidade produtiva, uma grande instabilidade, uma curta esperança de vida, um ambiente de insegurança que induz uma preferência pelo imediato. Por tudo isto, a satisfação das obrigações colectivas ou dos imperativos comunitários precede as outras motivações: reputação, legitimidade, reconhecimento social (Hugon, 1993). A comunidade é, na ausência de um *welfare state*,

um redutor da incerteza – nutrir essas “redes diádicas” de relações é essencial para a estratégia de sobrevivência, mesmo quando alimentá-las entra em conflito com outras obrigações, por exemplo com a imparcialidade da função pública.

Explicações Institucionais

A maior parte da corrupção institucional pode ser explicada por problemas estruturais – questões vulgares de ordem administrativa tais como procedimentos de auditoria ineficientes ou dificuldades de comunicação entre secções de grandes organizações. Este nível de análise é útil para enquadrar a corrupção como um problema enraizado, por oposição a encará-lo como obra de alguns maus indivíduos (definições com base na função pública e na legalidade).

Grande parte dos estudos do Banco Mundial e FMI são informados desta perspectiva, que se baseia na teoria do principal-agente. A corrupção é uma transacção negociada entre duas partes num enquadramento institucional específico, sendo as características desse contexto condição essencial para a concretização da transacção. Logo, a corrupção existe porque as estruturas institucionais criam oportunidades de corrupção (Goudie e Stasavage, 1997). O funcionário ou agente quando confrontado com um suborno calcula o *trade off* entre os ganhos pessoais potenciais de aceitar o suborno e os custos pessoais potenciais de o fazer (*rent-seeking*), sendo este cálculo afectado directamente por: o poder de monopólio do funcionário; o grau de discricionariade que lhe é permitido exercer; o grau de implementação de sistemas de responsabilização e transparência: $\text{Corrupção} = \text{Monopólio} + \text{Discrecionariade} - \text{Accountability}$ (Klitgaard, 1998, p. 3).

A solução para a corrupção passa pela reforma das estruturas para reduzir os benefícios potenciais para os funcionários, reduzir o seu poder de negociação e aumentar os custos de serem sancionados pelos actos corruptos. Já que a principal causa da corrupção é o comportamento de *rent-seeking*, a solução é reduzir a disponibilidade de *rents* (Mauro, 1998). A reforma da estrutura salarial do sector público de forma a que seja superior à do sector privado, a criação de incentivos à honestidade, a autonomia das estruturas judiciais e o reforço da sua capacidade de supervisão, o aumento da transparência dos sistemas de gestão pública com auditorias independentes às contas

públicas, estão entre as soluções aconselhadas (Rose-Ackerman, 1996). O estudo de Staudt (1991) sobre a gestão do desenvolvimento também acentua a importância da organização das estruturas institucionais para evitar a corrupção.

Explicações Sistémicas

Os governos quase nunca agem de forma isolada. As pressões, exigências e influências de indivíduos e grupos interessados que incidem sobre o governo são forças importantes na definição de acções e decisões. A procura de recompensação governamental frequentemente excede a oferta, fazendo com que os processos de tomada de decisão de rotina sejam longos, caros e incertos.

Scott (1972 e 1979) estuda a corrupção exactamente na sua ligação com as características dos sistemas políticos, com a natureza e ritmo de mudanças socioeconómicas e com as pressões sociais que se geram nestas circunstâncias:

“(...) actos pelos quais uma parte troca riqueza ou outros activos duradouros como amizade e ligações familiares em troca de influência sobre as decisões do Estado.” (Scott, 1972, p. 21)

Considera a corrupção como um sistema político informal, uma forma de influência política quando os canais convencionais não existem ou não funcionam. Leff (1979) encara a corrupção de uma forma semelhante: a existência da corrupção indica apenas que certos indivíduos ou grupos, que de outra forma seriam excluídos, estão a participar no processo de tomada de decisão político. Uma avaliação justa da corrupção em África deve ter em consideração as características e pressões sociais em que ocorre: “tout comprendre c’est quelquechose pardonner” (Wraith e Simpkins, 1963).

Como é natural, a definição de corrupção passará um pouco por todos estes aspectos. Enquanto facto social total, a realidade será uma combinação de vários aspectos das definições e explicações apresentadas. A quantidade enorme de produção teórica e investigação empírica sobre o fenómeno da corrupção não culminou num paradigma consensual que seja útil quer para a sua compreensão quer para o seu combate. Pelo contrário, parece ter contribuído para tornar a questão ainda mais complexa e resistente à análise, enquanto que as tentativas de a simplificar mostraram ser instrumentos de pouco

alcance intelectual ou utilidade prática. Como admite o Banco Mundial no seu relatório sobre *Governance and Development*, as causas da corrupção estão enraizadas nas condições económicas e políticas de cada país e, como tal, “as causas são tão complexas quanto os tipos de corrupção são variados” (World Bank, 1992).

Face ao exposto, a perspectiva de análise adoptada neste trabalho é a sistémica, analisando a corrupção no contexto mais alargado da evolução das estruturas económicas, sociais e políticas, adoptando-se a definição apresentada por Sardan:

“(…) [A] corrupção (…) não diz respeito apenas à corrupção no sentido estrito do termo, mas ao ‘conjunto da corrupção’, em sentido lato, que inclui todas as práticas ilícitas, tecnicamente distintas da corrupção, mas que têm em comum com a corrupção estarem associadas a funções estatais, para-estatais e burocráticas, de estarem em contradição com a ética oficial do “bem público” ou do “serviço público”, de permitirem formas ilegais de enriquecimento, de usarem e abusarem de posições de poder para esse efeito.” (Olivier de Sardan, 1996, p. 99)

Esta definição tem a vantagem operacional de evitar referências a normas legais ou sociais (o que a tornaria relativa e não absoluta) e de incluir tipos de comportamento que não são considerados corrupção pelos próprios intervenientes ou pela sua cultura (Médard, 1986).

1.2. EFEITOS MACROECONÓMICOS E MACROSOCIAIS DA CORRUPÇÃO

O objectivo central deste trabalho é tentar identificar os efeitos da corrupção sobre o processo de desenvolvimento dos países. Importa portanto definir o que é que aqui se entende por desenvolvimento. Começamos por enunciar a evolução das teorias do desenvolvimento, desde as teorias do crescimento, passando pelas teorias da modernização, as teorias estruturalistas, as teorias da dependência, as teorias neoliberais e as mais recentes formulações do conceito de desenvolvimento, incluindo o de desenvolvimento humano (já não tanto um corpo teórico como um conjunto de conceitos instrumentais). Das teorias e conceitos passamos aos efeitos (positivos e negativos) que a corrupção pode ter sobre o desenvolvimento económico, social e político de um país. Apresenta-se também alguns modelos que analisam as variações na incidência e efeitos da corrupção de acordo com as características políticas e sociais dos países. Para terminar apresentam-se alguns estudos recentes sobre a corrupção na função pública.

O termo desenvolvimento é geralmente utilizado, explícita ou implicitamente, em relação a um outro – subdesenvolvimento. Desenvolvimento está associado à prosperidade e subdesenvolvimento à carência. Conforme a óptica, são colocados como pólos opostos de: industrialização e produção em massa vs. estrutura produtiva artesanal e de subsistência; moderno vs. tradicional; países colonizadores vs. países colonizados; centro vs. periferia; termos de troca dominantes vs. dependentes; países devedores vs. credores; etc. Em cada período, o debate teórico sobre o que é o desenvolvimento e quais as formas de o promover reflecte as preocupações específicas dos países do “Primeiro Mundo” em relação aos países do “Terceiro Mundo”. As teorias contemporâneas do desenvolvimento podem ser encaradas como uma herança da era colonial, sendo no período a seguir à Segunda Guerra Mundial e mais tarde na sequência das descolonizações que surgem as primeiras teorias de crescimento económico aplicáveis aos países e territórios do Terceiro Mundo.



*Teorias de Crescimento*¹⁴

As teorias de crescimento (herdeiras intelectuais de Keynes e associadas a Roy Harrod, Arthur Lewis e Walt Rostow) colocam a questão em termos de superação do subdesenvolvimento que seria conseguida, linearmente, através do aumento de investimento em capital, se necessário pela intervenção directa do Estado na orientação do desenvolvimento nacional. No caso dos países subdesenvolvidos, a transferência de fundos através da ajuda permitiria atingir este objectivo. Mais tarde surge o conceito de etapas de crescimento: os países subdesenvolvidos estariam numa fase de crescimento anterior aos países desenvolvidos (leia-se industrializados).

Teorias da Modernização

Esta óptica vai influenciar nos anos 60 a corrente das teorias da modernização. Colocam o desenvolvimento em termos de superação dos obstáculos da cultura e modelos de vida da sociedade tradicional, através das “elites modernizadoras”, que difundiriam uma nova mentalidade e hábitos caracterizados pelo “espírito empresarial” (referência ao empresário Schumpeteriano, impulsionador da “destruição criativa” catalisadora do desenvolvimento).

Teorias Estruturalistas

As teorias estruturalistas (associadas a Raul Prebisch) apresentam uma visão alternativa, contestando esta óptica altamente etnocêntrica, economicista e mecanicista. Não vêem o subdesenvolvimento como um atraso em relação a um percurso bem definido e inevitável. Consideram a realidade de cada país como uma questão específica que deve ser compreendida no seu contexto próprio. O dilema do subdesenvolvimento seria fruto da oposição interna entre a sociedade tradicional e moderna e da oposição

¹⁴ Convém realçar que não se considera crescimento equivalente a desenvolvimento: crescimento económico é a expansão das possibilidades de produção (correspondente a um avanço da curva de possibilidades de produção), medida pelo aumento do Produto Interno Bruto a preços constantes. As teorias de crescimento analisam as condições que permitem concretizar esta expansão, considerando-a a componente essencial para permitir o desenvolvimento dos países, i.e. o crescimento económico permitiria linearmente o desenvolvimento nas suas várias dimensões (económica, social, política, cultural, ecológica, ...). Apesar de colocarem a questão do desenvolvimento em termos desta formulação simples, são consideradas as primeiras teorias contemporâneas do desenvolvimento.

externa entre centro e periferia, provocada nomeadamente pela degradação dos termos de troca comerciais entre os países centrais e periféricos. A via do desenvolvimento seria então aumentar a autonomia destes países através de políticas de industrialização por substituição de importações (note-se que também colocam o acento na questão da industrialização). Coloca também grande importância na questão da integração regional “Sul-Sul”, sobretudo em relação à América Latina.

Teorias da Dependência

Certos acontecimentos, nomeadamente a revolução cubana e a independência da Argélia, vão recuperar a distinção estruturalista entre centro e periferia. As teorias da dependência (associadas a Celso Furtado e à CEPAL) consideram que o desenvolvimento do centro é a principal causa de subdesenvolvimento da periferia, sendo este efeito uma consequência da “dominação do capitalismo internacional”. A cura para o subdesenvolvimento seria uma ruptura com o sistema capitalista através de uma transição para regimes políticos socialistas, rompendo com a dependência estrutural das economias subdesenvolvidas.

As experiências desenvolvidas com base em ideologias marxistas-leninistas, regimes de partido único, economias centralmente planificadas e modelos de desenvolvimento com a agricultura como “base” e a indústria como “motor” tiveram resultados negativos, na medida em que abalaram os sistemas tradicionais de subsistência sem estabelecerem um sistema alternativo estável e viável. A história encarregou-se de testar (e chumbar) estratégias de desenvolvimento assentes nestas correntes (veja-se como exemplo a experiência da ex-União Soviética, da ex-Jugoslávia e de outros países da Europa Central e de Leste).

A abordagem do desenvolvimento global através da alteração das regras do comércio internacional de forma a diminuir os desequilíbrios mundiais também não foi longe. A falta de poder de negociação e de “solidariedade do Terceiro Mundo” inviabilizou o caminho da Nova Ordem Económica Internacional proposta nos anos 70.

Teorias Neoliberais

As teorias neoliberais (herdeiras intelectuais da corrente neoclássica) reafirmam na década de 80 o papel do mercado livre no desenvolvimento. Esta corrente está na origem dos “programas de estabilização e ajustamento estrutural” do FMI e Banco Mundial, com o acento tónico colocado sobre a privatização e liberalização da economia, simultaneamente reduzindo a intervenção do Estado à sua expressão mínima. O objectivo seria estabelecer um sistema global regulado pelas forças de mercado, que levariam, através do comércio internacional, ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Também aqui houve o esgotamento dos modelos de desenvolvimento aplicados, *devido (causa ou consequência?)* ao agravamento crescente dos desequilíbrios mundiais e à crescente vulnerabilidade da estrutura produtiva dos países subdesenvolvidos em relação à volatilidade dos preços do mercado internacional.

Os ‘Novos Países Industrializados’ e a Crise das Teorias de Desenvolvimento

O fenómeno dos ‘Novos Países Industrializados’¹⁵ vem desmentir as formulações anteriores do problema do subdesenvolvimento. Conseguem elevados níveis de crescimento económico e ritmos de industrialização à custa da promoção de exportações, ou seja, apostando em estratégias extrovertidas de integração no comércio internacional. Têm também a particularidade de se apoiarem em regimes políticos de carácter “autoritário”, o que vai contra a concepção que considerava o monetarismo liberal (regulamentação através dos mecanismos de mercado em livre funcionamento) como a principal via para o equilíbrio mundial.

Na sequência desta “crise teórica”, alguns dos pressupostos fundamentais das teorias de desenvolvimento são postas em causa: o desenvolvimento, enquanto grau de industrialização ou modernização, é um falso conceito. Os países ditos desenvolvidos são também eles “maldesenvolvidos”. O seu desenvolvimento foi feito, muitas vezes, com custos sociais, ecológicos, etc., que ainda hoje tentam reequilibrar.

¹⁵ Economias emergentes da Ásia e Pacífico, a saber: a Coreia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e Singapura (também conhecidos como os ‘tigres asiáticos’ e pertencentes à ‘primeira onda’ de NPIs); a Tailândia, a Indonésia e a Malásia (também conhecidos como os ‘dragões asiáticos’ e pertencentes à ‘segunda onda’ de NPIs); mais recentemente considera-se também as Filipinas, o Vietname, o Laos e o Camboja (a ‘terceira onda’).

Esta percepção deu origem às correntes “culturalistas”, que preconizam o desenvolvimento através da valorização da especificidade cultural, histórica e social de cada povo, e às correntes do “eco-desenvolvimento”, que defendem o ajustamento entre as necessidades sociais e os recursos naturais disponíveis (que culminaram nas Cimeiras do Rio e de Tóquio). Mas nenhuma destas correntes produziu um corpo teórico alternativo.

Pode dizer-se que a teoria do desenvolvimento está actualmente em fase de reconstrução, não existindo um paradigma dominante, e na medida em que se ajusta às lições aprendidas ao longo de mais de três décadas de esforço de desenvolvimento e ao impacto de mudanças recentes no sistema global.

Desenvolvimento Humano (PNUD)

Recentemente o sistema das Nações Unidas propôs uma forma alternativa de encarar o desenvolvimento: enquanto processo de alargamento das escolhas das pessoas e dos povos. Não se trata tanto de uma teoria do desenvolvimento como de um conceito instrumental, estudando o desenvolvimento nas suas partes componentes e construindo um indicador de síntese que constitui hoje um dos mais importantes instrumentos de análise do desenvolvimento. A década de 90 trouxe novas preocupações, nomeadamente com o “desenvolvimento de rosto humano”, i.e., com os benefícios reais do crescimento económico para as sociedades em geral e para cada um dos seus membros em particular. Neste aspecto, o conceito de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é sem dúvida alguma um produto do seu tempo: introduzido em 1990 com o primeiro *Relatório de Desenvolvimento Humano*, foi uma nova forma de encarar o progresso sócio-económico de um país, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano a primeira grande alternativa ao crescimento do Produto Interno Bruto para medir o desenvolvimento.

“Desenvolvimento humano é um fim – o crescimento económico um meio. Portanto, o objectivo do crescimento deve ser enriquecer a vida das pessoas” (PNUD, 1996, p. 1). A relação entre crescimento económico e desenvolvimento humano é concebida como uma relação biunívoca – um sem o outro não podem ser sustentáveis a longo prazo. Mas questões como a segurança humana, a igualdade sexual, a erradicação

da pobreza, os efeitos da globalização, etc. vieram enriquecer o debate sobre as formas em que o crescimento económico pode melhor beneficiar o desenvolvimento humano, i.e. pode alargar as escolhas das pessoas.

Tendo em consideração que as escolhas humanas podem ser, no limite, infinitas e que podem mudar ao longo do tempo, desenvolvimento humano é um conceito dinâmico, constantemente revisto e ajustado. Mas as três escolhas consideradas essenciais que permitem aceder a todas as restantes são: ter uma vida longa e saudável (indicadores de longevidade e saúde), adquirir conhecimento (indicadores de escolaridade e formação técnico-profissional) e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente (PIB real per capita ajustado aos custos de vida e padrões de consumo locais, i.e. com paridade dos poderes de compra).

Porém, o conceito vai mais longe, englobando escolhas adicionais que vão desde a liberdade política, económica e social, a garantia dos direitos humanos, a igualdade de oportunidades para a criatividade e produtividade e a sustentabilidade das oportunidades de uma geração para as seguintes.

Nesta perspectiva, e regressando ao objecto de análise deste trabalho, a corrupção influencia o desenvolvimento (humano) na medida em que limita (ou alarga) estas escolhas, seja ao nível do seu impacto nas estruturas económicas, políticas ou sociais. Torna-se portanto necessário identificar os principais efeitos da corrupção, positivos e negativos, ao nível do crescimento económico e do desenvolvimento social e político.

Efeitos Positivos da Corrupção no Crescimento Económico

Considerando os efeitos positivos ou benefícios, a corrupção pode contribuir para o crescimento económico através de incentivos à *formação e acumulação de capital*. Nos países em desenvolvimento onde o capital privado é escasso, as principais actividades económicas (predominância da agricultura de subsistência) e as características do mercado interno não permitem aos empresários locais a acumulação (primitiva?) de capital, sendo difícil aceder aos mercados internacionais devido ao grau de sofisticação das tecnologias e técnicas de marketing. O sector público fornece uma fonte alternativa de capital interno, sendo a corrupção a única forma de obter recursos essenciais ao lançamento de empreendimentos no sector privado (não só recursos

monetários como licenças de importação, acesso privilegiado a empréstimos, concessão de terrenos, etc.). A ideia de alguns autores (Nye, 1979 e Leff, 1979) é que a apropriação de recursos públicos pode jogar um papel fundamental na emergência de uma classe empresarial nacional, uma forma de alimentar o arranque da iniciativa empresarial essencial ao desenvolvimento, uma rampa de lançamento para a participação do país em redes de negócio mundiais. Naturalmente que este argumento só é válido se o capital acumulado for utilizado dentro do país em actividades económicas produtivas.

A corrupção também pode contribuir para a *capacidade empresarial*. De acordo com Schumpeter, o crescimento económico sustentado precisa de mais do que capital – precisa de empresários capazes de identificar oportunidades de mercado, de desenvolver produtos, de mobilizar e coordenar factores de produção, de se ajustarem a condições em transformação, etc. Nesta perspectiva (Theobald, 1990), a corrupção pode incentivar os talentos associados ao espírito empresarial, incentivando um clima de *risk-taking* e *profit-seeking*.¹⁶ A ideia é que, independentemente da condenação de comportamentos corruptos, eles requerem um certo grau de invenção e engenho, sendo os atributos que caracterizam um político ou burocrata corrupto bem sucedido semelhantes aos atributos do bom empresário: utilização óptima dos recursos à sua disposição – contactos, informação, capacidade de negociar ou exercer pressão.

Ao nível dos processos burocráticos, vários autores (incluindo os da ‘mainstream’ económica) consideram que a corrupção pode ter um efeito positivo na *redução de ‘red tape’* burocrática. É inequivocamente reconhecido que as burocracias dos países em desenvolvimento funcionam de forma ‘lenta’ (quando funcionam). Independentemente das razões para as dificuldades e demoras dos processos administrativos nestes países, esta situação constitui um obstáculo (em tempo e dinheiro) aos empresários. A possibilidade de “cortar caminho” e “olear as rodas” nos processos de tomada de decisão, através de subornos ou tráfico de influências, pode resultar numa poupança considerável para o empresário.

¹⁶ A título de curiosidade, a administração Reagan dos Estados Unidos foi a que nomeou a maior quantidade de pessoas do mundo empresarial para o governo. Numa tentativa de tornar o governo mais “policy responsive”, i.e., mais sensível às realidades económicas e às necessidades empresariais, muitas posições de governo foram ocupadas por pessoas com pouca experiência governamental e de “background” essencialmente empresarial. Foi sem dúvida alguma a administração americana mais “policy responsive”, mesmo quando essa sensibilidade e respectivo ajustamento ia contra a legislação em vigor. Foi também a administração mais corrupta de que há memória nos anos recentes. (Frederickson, 1993)



A própria lógica económica defende que esta forma de afectação de recursos públicos não é ineficiente; pelo contrário, pode dar origem a resultados mais eficientes do que se a afectação fosse feita de acordo com os critérios oficiais, não relacionados com o mercado. Dado que o suborno de membros do governo pode ser encarado como um custo de produção, os empresários que conseguem pagar os subornos mais elevados serão os mais eficientes. O “cultivo de relações privilegiadas” com membros do governo também contribui para reduzir o elemento de risco e incerteza do negócio, aumentando desta forma a propensão a investir.

Ao aumentar a *participação das forças de mercado* na tomada de decisão pública, a corrupção pode contribuir para aumentar a eficiência. Permitindo que os interesses empresariais penetrem na burocracia, permite que a lógica de mercado se insinue nas transacções das quais é excluída pelo controlo público, nomeadamente na produção e distribuição de certos bens e serviços. Este argumento tem por base o pressuposto de que o mercado é o mecanismo de afectação mais eficiente. A distorção das políticas ao nível da sua implementação, através de mecanismos corruptos, permitiria a afirmação das forças de mercado no real funcionamento da economia.

Por exemplo, a fixação de preços dos produtos agrícolas abaixo do preço de mercado pode levar os agricultores a subornar os guardas das fronteiras para vender a sua produção no país vizinho, ou os funcionários públicos a desviar os produtos agrícolas para os vender no mercado negro a preços superiores. O insucesso desta política levaria o governo a abandonar o controlo de preços, ou a corrigi-lo de acordo com as forças da oferta e da procura, adaptando as decisões políticas na fase de implementação e beneficiando o funcionamento da economia.

Efeitos Positivos da Corrupção no Desenvolvimento Político e Social

Ao nível do desenvolvimento político considera-se que a corrupção pode contribuir para aumentar a capacidade do governo formular e implementar decisões políticas, bem como de aplicar leis e regulamentação no território sob a sua jurisdição. A excessiva centralização do aparelho de Estado nos países em desenvolvimento, com os processos de tomada de decisão concentrados no topo, hierarquias de autoridade pouco claras, definição de funções insuficiente, fraca formação e baixa motivação dos

funcionários públicos, resulta numa paralisia administrativa endémica. Nestas circunstâncias, o nepotismo e o suborno podem conseguir a acção administrativa que os processos formais não promovem. Na ausência de uma ética de serviço público institucionalizada, o auto-interesse pode ser a única forma de conseguir a cooperação de e entre departamentos de Estado, ou seja, a corrupção pode contribuir para um *aumento da capacidade administrativa*:

De acordo com Scott (1972) a corrupção tem outra função política essencial: permite o *desenvolvimento de partidos políticos*. Ninguém investe num sistema político que não oferece nada em troca. A política tem de oferecer incentivos suficientemente aliciantes para atrair indivíduos ambiciosos e talentosos, afastando-os de outras trajectórias profissionais. A probabilidade de recompensas tangíveis também incentiva a formação de partidos da oposição. Por outro lado e nos países pobres, a ausência de instituições oficiais de apoio aos partidos políticos e a falta de capacidade de contribuições privadas significam que a única alternativa para o financiamento de partidos é a corrupção.

A corrupção pode ainda servir uma função social essencial, ao ajudar na *transição da vida tradicional para a moderna*. A literatura sobre sociedades camponesas não deixa dúvidas sobre a importância de formas pessoais de troca (Scott, 1976, Decoudras, 1997). O camponês está ligado através de uma rede de relações recíprocas com membros da sua família imediata, parentes e a comunidade em geral. Através desta rede ele obtém os recursos indispensáveis à sua existência: terra, trabalho, água, mulher, honra, prestígio, apoio moral e armado. Para além destas relações recíprocas, alguns camponeses podem estar ligados a 'padrinhos' social ou politicamente dominantes, dos quais é possível obter recursos como terra, emprego, empréstimos e protecção legal ou física. Isto contrasta claramente com as relações passageiras, anónimas, singulares que predominam nas sociedades industriais, sobretudo na órbita da administração pública. Quando a maioria dos eleitores vive em comunidades rurais ou quando a população urbana ainda não se adaptou ao carácter impessoal da vida urbana, é natural que procurem no governo remoto e anónimo o político ou funcionário que, por ligações familiares, comunitárias ou étnicas, consiga "resolver" as coisas.

Por outro lado, a corrupção permite a articulação de interesses políticos àqueles que são vedados dos canais formais de influência política. Aumenta a *participação*

política democrática ao fornecer um mecanismo de influência política aos que não o podem formalmente influenciar. Por exemplo, as minorias étnicas são muitas vezes vedadas da participação política directa (indianos ou árabes em África, “overseas chinese” na Ásia), podendo desta forma expressar opiniões e influenciar decisões sobre questões que lhes afectam, aumentando a participação política.

Ao nível da *integridade nacional* e dadas as profundas diferenças de tribo, raça, casta, língua e religião existentes na maioria dos países em desenvolvimento, que muitas vezes se manifestam na fracturação social ao longo de linhas étnicas, a distribuição de recursos públicos pode ser a única forma de unir sociedades fragmentadas. A distribuição de recursos pelas redes pessoais pode contribuir para a união de segmentos em oposição, fazendo as ligações necessárias entre o Estado e os diversos grupos sociais. Desta forma, a corrupção pode ser um substituto prático da afectação de recursos com base em critérios universais.

Alatas (1968), nas suas críticas aos autores que consideram que a corrupção pode ter efeitos positivos, contrapõe identificando as *fases da corrupção*: a validade dos argumentos sobre efeitos positivos tem de ter em consideração a disseminação da corrupção pelas estruturas que compõem o tecido político e social. Se numa fase inicial a corrupção é relativamente circunscrita, sem afectar uma grande área da vida social, sendo possível realizar praticamente todas as actividades que envolvem o governo sem encontrá-la (a corrupção restringe-se a um sector dos círculos mais elevados do governo e aos grandes negócios), o mesmo não se passa quando ela se torna alargada e profundamente enraizada. A corrupção torna-se então auto-destrutiva, podendo destruir o próprio tecido social.

Efeitos Negativos da Corrupção no Crescimento Económico

Não será portanto de estranhar que os efeitos negativos ou custos da corrupção passem por pontos semelhantes aos benefícios: mediante certas condições, transforma-se num obstáculo ao crescimento económico e promove a decadência política.

Ao nível do crescimento económico, pode promover a *dissipação e fuga de capital*. Como foi mencionado anteriormente, se as receitas da corrupção não forem

investidas em actividades economicamente produtivas dentro do país em questão, os custos para os países em desenvolvimento são consideráveis. A evidência parece suportar que o destino mais habitual das receitas da corrupção é a transferência para contas bancárias no exterior¹⁷ ou a aquisição de bens de consumo ou de investimento de luxo (BMW's, jactos particulares ou vivendas na Riviera Francesa).

Ao nível da *capacidade empresarial*, a corrupção também pode em certas circunstâncias contribuir para a sua inibição. Lidar com uma administração corrupta aumenta os custos de um negócio em tempo e dinheiro, podendo chegar ao ponto em que é necessário contratar pessoal só para desenvolver os contactos necessários e colocar os subornos no sítio certo. Em circunstâncias extremas, os custos da depredação burocrática e política pode levar empresas à falência.¹⁸ Por outro lado, as pessoas que têm as capacidades de inovação e *risk-taking* necessárias para uma carreira empresarial, serão certamente atraídas pelas perspectivas muito mais lucrativas do sector público.

Ao nível da eficiência económica, a corrupção alargada contribui para o *desperdício de recursos nacionais*. A importância do Estado, sobretudo nos países em desenvolvimento, no que diz respeito à propriedade de indústrias e serviços e ao desenvolvimento (e manutenção) de infra-estruturas significa que o desvio de recursos públicos tem um impacto significativo sobre o desenvolvimento económico e social. Tendo em consideração que os recursos orçamentais nestes países são *a priori* exíguos, a corrupção tem efeitos gravíssimos sobre o funcionamento da economia porque distorce as decisões de investimento, promovendo projectos públicos não com base no mérito ou nas reais necessidades do país mas com base nas prioridades de políticos e empresários.

O argumento anteriormente invocado de que quem oferece o suborno mais elevado é o mais eficiente também não parece provável: a solução para absorver o custo

¹⁷ A este respeito, "Clean Sweep Ignacious", in *A Twist of the Tale* de Jeffrey Archer conta um episódio hilariante relacionado com este aspecto da corrupção: um homem, considerado incorruptível e acima de suspeita, nomeado para combater a corrupção num país africano não identificado, acaba por ser o principal responsável pelo misterioso desaparecimento de milhares de dólares dos cofres públicos, que acabam numa conta numerada na Suíça.

¹⁸ A propósito da extorsão política de 'rendas' corruptas, McChesney (1997) analisa o caso dos Estados Unidos onde esta prática chegou ao máximo do refinamento: os políticos recebem dinheiro para *não fazer nada*. Empresas como a Citicorp, uma das maiores instituições bancárias americanas, tem uma equipa exclusivamente dedicada e devidamente registada para fazer *lobby* em Washington, de forma a evitar que legislação que possa prejudicar o sector bancário e financeiro seja passada. Ou seja, os pagamentos aos políticos nem sempre são feitos em troca de favores, mas para evitar desfavores políticos: "money for nothing".

da corrupção é cobrar preços mais elevados ou fornecer um produto de qualidade inferior (ao nível de contratos de construção, por exemplo, isto pode ter consequências graves se as estruturas se deteriorarem rapidamente ou se ruírem de todo). Por vezes nem se chega a cumprir o contrato: depois de receberem a transferência da primeira tranche do projecto, desaparecem com o dinheiro e sem realizar a obra.

Efeitos Negativos da Corrupção no Desenvolvimento Político e Social

Quanto aos custos da corrupção sobre o desenvolvimento político, a corrupção contribui para o ***enfraquecimento da capacidade administrativa***, ao provocar a fragmentação, rivalidade e desacordo entre departamentos públicos. Se os recursos são limitados, os ganhos da corrupção não estão disponíveis para todos (ou não são distribuídos de forma homogénea), o que dará origem a uma luta interna de acesso a estas receitas, estimulando inveja, intriga, conspiração e manobras constantes. O esforço dedicado ao desenvolvimento de estratégias para a sobrevivência num ambiente destes, os baixos níveis de motivação e elevados níveis de paranóia associados a condições de trabalho instáveis, têm necessariamente efeitos negativos sobre a eficiência de desempenho das funções administrativas. O facto das promoções e nomeações não serem com base em critérios de eficiência, profissionalismo ou honestidade também não incentiva o pessoal qualificado e talentoso (mas sem os contactos necessários) a investir numa carreira na função pública.

Ao nível do desenvolvimento de ***partidos políticos***, é preciso recordar que a própria existência de oportunidades de auto-enriquecimento através do controlo do aparelho de Estado coloca os lugares de poder a prémio (ninguém quer estar na oposição se só quem está no poder é que lucra). O objectivo da política deixa de ser a promoção de um programa de desenvolvimento do país ou uma ideologia alternativa para a sua gestão, mas a alimentação da máquina política: coligações de interesses para adquirir poder. Uma vez no poder, os políticos vencedores fazem tudo para lá continuar (falsificação de resultados eleitorais, utilização de recursos do Estado para comprar votos, ...), sendo improvável que a oposição os consiga retirar através de meios constitucionais (por exemplo, a KANU no Quénia absorve sistematicamente os membros da oposição, ou se não os consegue absorver e se eles forem demasiado populares provoca o seu 'desaparecimento' – vd. Anguka, 1998, Caso Ouko no Quénia).

Longe de ser uma força política que promove a *participação das massas*, a corrupção é mais um mecanismo de manipulação de escassez:

“O segredo do político bem sucedido não é o clientelismo em massa mas a manutenção do máximo de clientela com o mínimo de induzimento.” (Theobald, 1990, p. 129)

Ao contrário dos argumentos que encaram a corrupção como uma forma primitiva de afectação de recursos, distribuindo os recursos onde forem mais necessários, a distribuição de receitas em troca de apoio político é feita principalmente entre membros das elites – os recursos que chegam às periferias são dirigidos estrategicamente para alguns indivíduos influentes tais como chefes de aldeias, líderes sindicais, proprietários de terras, etc. que conseguem influenciar votos. Quanto ao argumento da corrupção como um mecanismo informal de influência política, promovendo a participação democrática informal, é preciso lembrar que só quem tem riqueza ou bons contactos é que o consegue utilizar (não sendo este um factor de participação muito democrático).

Ao nível da integridade nacional e face à experiência da maioria dos países africanos, a corrupção promove a *instabilidade e desintegração nacional*. Longe de unir facções rivais, o aparelho de Estado transforma-se no prémio pelo qual as diferentes etnias lutam. A corrupção alargada está associada a um estilo político que incentiva a desconfiança, o subterfúgio e a conspiração. Isto não se restringe ao meio político mas alarga-se para outras esferas da vida social, tendo um efeito corrosivo sobre a confiança e segurança em geral. Muitas vezes os próprios dirigentes políticos utilizam e alimentam as rivalidades étnicas enquanto instrumento político: a estratégia de dividir para conquistar (vd. no Capítulo 3, caso das lutas tribais entre Kalenjin e Kikuyu no Quénia).

Acima de tudo, a corrupção desperdiça o recurso mais precioso de um país – a *legitimidade do seu governo* – o que pode levar em muitos casos à justificação de golpes de Estado militares.

Distribuição dos Efeitos da Corrupção e Características dos Sistemas Políticos

Alguns autores afirmam que mais importante do que o volume ou valor global da corrupção é a distribuição dos seus efeitos. Na medida em que influencia a distribuição de riqueza, poder e privilégios dentro de uma sociedade, é importante saber se essa

distribuição atenua ou agrava as assimetrias sociais e a desigualdade de acesso a esses recursos.

Johnston (1989) analisa as consequências da corrupção sobre essas desigualdades e enquanto força de mudança social. Conclui que a corrupção é essencialmente uma força conservadora, funcionando no sentido de preservar as diferenças existentes. Os benefícios que pode trazer, aliviando necessidades imediatas ou permitindo influência política a quem é excluído, funcionam como uma válvula de escape, evitando que o descontentamento chegue ao ponto de comprometer o *status quo*. Mesmo quando promove o alargamento da arena de intervenientes político (neste caso informais), inibe a adaptação necessária dos sistemas políticos.

Scott (1979) vai mais longe, analisando a variação de distribuição dos benefícios da corrupção de acordo com as *características do sistema político*. Considera três factores:

- i. Abertura ou restrições de *acesso à corrupção*: Mais importante do que o nível de corrupção é a liberdade de oportunidades de corromper. A corrupção “paroquial” favorece apenas os que estão ligados à elite através de relações familiares, étnicas, etc. enquanto que a corrupção “de mercado” atribui favores a quem consegue pagar, independentemente de quem são. Na medida em que a primeira representa uma forma discriminatória de afectação e a segunda tem uma abordagem mais universalista,

“(...) do ponto de vista político, a igualdade de oportunidades de corromper é muitas vezes mais importante do que a quantidade de corrupção (...). Desde que o homem de negócios e o camponês consigam o que querem do funcionário local através do pagamento de dinheiro, é provável que haja menos descontentamento do que se a [etnia] ou ligações familiares for mais decisivo.” (Weiner, 1962).

- ii. *Competitividade eleitoral*: A competitividade eleitoral alarga a arena de influência política. Independentemente dos incentivos oferecidos aos eleitores, por parte dos que têm ou procuram ter poder, serem ou não corruptos, um sistema político competitivo é mais sensível aos incentivos que motivam a sua clientela política do que um sistema não contestado. Scott considera que o aumento de corrupção nos países em desenvolvimento pode mesmo ser um indício do crescimento da democracia popular. Ao reforçar a importância dos partidos e do poder político ou legislativo, em vez da importância das burocracias e do poder administrativo, pode reduzir mesmo o nível de

corrupção em sentido estrito (definição legalista). Existem poucos canais de influência sobre a função pública que não sejam corruptos (violem regras formais), enquanto que os canais de influência num sistema partidário podem ser legitimados (financiamento de campanhas eleitorais e contribuições para os fundos partidários). Independentemente do sistema político, as pessoas e grupos mais próximas dos membros da elite no poder beneficiarão sempre de um sistema em que exista corrupção. Quanto às elites ricas e às burocracias/militares:

“(…) a utilização de influência corrupta será mais fácil para os que possuem dinheiro, conhecimentos especiais, acesso privilegiado ou ligações com elementos ou facções importantes, (…) ou a própria função pública com os privilégios que esta confere. Estes recursos políticos são não só relativamente escassos; também estão assimetricamente distribuídos.” (Johnston, 1989, p. 20)

Num sistema em que o poder político é exercido através da força coerciva, a distribuição que exista será essencialmente entre estes grupos – a corrupção é usada para cimentar as relações existentes (ver Quadro 1).

QUADRO 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS DA CORRUPÇÃO DE ACORDO COM O TIPO DE SISTEMA POLÍTICO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Tipo de Sistema Político	Indivíduos e grupos com ligações paroquiais aos detentores de poder	Receptor dos Benefícios			
		Elites Ricas	Burocratas / Militares	Líderes políticos e respectiva clique	Eleitores e Intermediários de Votos
Burocrático / Militar	x	X	X	-	-
Partidário não Competitivo	x	X	X	X	-
Partidário Competitivo	x	X	X	X	X

NOTAS: X: Beneficiários maiores da corrupção de acordo com cada sistema político.
x: Beneficiários menores da corrupção de acordo com cada sistema político.

O nível absoluto de corrupção não é um factor considerado neste quadro; apenas a distribuição provável dos benefícios independentemente do nível existente. Logo, é concebível que um beneficiário menor num sistema receba mais em termos reais, dado o nível absoluto ser superior, do que um beneficiário maior num sistema com menos corrupção.

Fonte: Scott (1979), p. 48

Num sistema intermédio, dominado por um partido sem competitividade eleitoral, a distribuição é feita no sentido de fortalecer o papel do partido, significando que os líderes partidários e a sua clique também participarão nos ganhos. Também tende a diminuir os benefícios para a elite rica – estes sistemas tendem a promover a expansão do sector público à custa do sector privado. Num sistema competitivo há mais

incentivos para distribuir os ganhos pelas pessoas que controlam os votos e que podem ser decisivos nos resultados eleitorais.

- iii. *Coesão e segurança da elite*: Há muito que se reconhece a relação entre a segurança de detenção de um cargo público e a exploração do mesmo. Neste aspecto, o político ou burocrata funcionam também como um empresário: ninguém investe a longo prazo quando o risco e incerteza são elevados; investe-se em transacções de curto prazo mantendo a liquidez elevada. A lógica da corrupção é idêntica: quando é pouco provável que o cargo dure ou a sua manutenção é incerta, a ênfase é sobre ganhos rápidos e o mais elevados possíveis (“aproveitar enquanto dura”); quando o cargo é estável e a sua ocupação provavelmente longa, faz mais sentido preservar a base económica para maximizar os ganhos no longo prazo (“não matar a galinha dos ovos de ouro”). Logo, um sistema político instável em que as relações de poder não são claramente definidas (luta entre facções nos partidos e/ou burocracias) terá tendência a ter uma corrupção mais grave e caótica do que um sistema altamente hierarquizado e estável. Se acrescentarmos a dimensão da competitividade eleitoral, obtemos os resultados resumidos no Quadro 2.

QUADRO 2 – VARIAÇÃO DA CORRUPÇÃO DE ACORDO COM AS CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA POLÍTICO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

	Competitividade eleitoral	Pouca ou nenhuma competitividade eleitoral
Elite política relativamente estável e coesa	Níveis moderados de corrupção; altamente organizado e previsível; alguma distribuição do topo para a base.	Níveis moderados de corrupção; altamente organizada e previsível; pouca distribuição do topo para a base.
Elite política relativamente instável e dividida	Elevados níveis de corrupção; relativamente descontínua e imprevisível; alguma distribuição do topo para a base.	Elevados níveis de corrupção; relativamente descontínua e imprevisível; pouca distribuição do topo para a base.

NOTAS: Se em vez de uma matriz de duas entradas este quadro fosse concebido como um contínuo ao longo de duas dimensões, seria possível precisar distinções maiores. O quadro também assume que as eleições *per si* não têm um efeito significativo sobre os níveis de corrupção (influência dos ciclos eleitorais nula). Para um eleitorado em que a distribuição dos ganhos é mais importante do que os níveis éticos dos dirigentes, esta parece ser uma hipótese aceitável.

Fonte: Scott (1979), p. 52

Balanço entre Efeitos Positivos e Negativos da Corrupção

Como tanto os custos como os benefícios *potenciais* da corrupção passam pelos mesmos aspectos, é necessário analisar quais as condições que influenciam a probabilidade dos efeitos positivos serem superiores aos negativos. De acordo com Nye (1979), os três factores que influenciam esta probabilidade são:

- i. *Cultura tolerante* ou grupos dominantes mais tolerantes: a variação de atitudes relativamente a práticas corruptas dentro do país é importante. É provável que os sectores mais tradicionais da sociedade sejam mais tolerantes de práticas corruptas do que os modernos. Também é importante que os grupos da sociedade que representam a cultura mais tolerante tenham um poder relativo superior a grupos menos tolerantes.
- ii. *Segurança relativa* dos membros da elite corrupta: Uma grande insegurança significa que o capital formado com a corrupção será rapidamente exportado em vez de investido internamente.
- iii. *Fiscalização e supervisão* institucional e/ou social: A existência de certos elementos, tais como uma imprensa livre, um processo eleitoral honesto, etc., coloca limitações à corrupção que evitam que ela chegue ao ponto de ser prejudicial.

A existência destes factores são essenciais para um ambiente político favorável, mas parece pouco provável que os países em desenvolvimento verifiquem todas estas condições. Na sua análise custo-benefício da corrupção Nye cruza os eixos do desenvolvimento económico e político com três aspectos da corrupção: (i.) nível do beneficiário – se no topo ou na base (ver Quadro 1); (ii.) tipo de incentivos – se tradicionais (estatuto, influência) ou modernos (dinheiro, carros); (iii.) tipo de desvios – se os desvios das normas e obrigações formais são marginais ou alargados.

Variando as condições políticas, Nye conclui que em condições políticas não favoráveis, os custos invariavelmente excedem os benefícios, independentemente do tipo de corrupção (Quadro 3). De resto, as únicas condições em que é provável (ou incerto) que os benefícios excedam os custos serão quando a corrupção se restringe aos níveis mais elevados, com incentivos de natureza moderna e com desvios marginais relativamente às normas e deveres oficiais.

QUADRO 3 – MATRIZ CUSTO-BENEFÍCIO DA CORRUPÇÃO

Tipos de Corrupção	Condições Políticas	Problemas de Desenvolvimento							Probabilidade Geral dos Custos excederem os Benefícios
		Desenvolvimento Económico			Integração Nacional		Capacidade Governamental		
		Capital	Burocracia	Qualificações	Elite	Não-Elite	Eficiência	Legitimidade	
1. Nível:									
Topo	F	Baixa	Incerta	Incerta/Baixa	Baixa	Incerta	Baixa	Baixa	Baixa/Incerta
Base	F	Alta	Incerta	Incerta/Alta	Incerta	Baixa	Alta	Baixa	Alta
Topo	N	Alta	Alta	Incerta/Baixa	Alta	Alta	Baixa	Alta	Alta
Base	N	Alta	Incerta	Incerta/Alta	Irrelevante	Alta	Alta	Alta	Alta
2. Incentivos:									
Modernos	F	Baixa	Incerta	Incerta/Baixa	Baixa	Baixa	Baixa/Incerta	Incerta	Baixa/Incerta
Tradicionais	F	Alta/Incerta	Incerta	Alta	Alta	Incerta	Alta	Incerta	Alta
Modernos	N	Alta	Incerta	Incerta/Baixa	Alta	Alta	Baixa/Incerta	Alta	Alta
Tradicionais	N	Alta/Incerta	Incerta	Alta	Alta	Incerta	Alta	Alta	Alta
3. Desvios									
Extensos	F	Incerta	Alta	Incerta	Incerta	Baixa	Incerta/Baixa	Incerta/Alta	Alta
Marginais	F	Incerta	Baixa	Incerta/Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa	Baixa
Extensos	N	Incerta	Alta	Incerta	Alta	Alta	Incerta	Alta	Alta
Marginais	N	Incerta	Baixa	Incerta/Baixa	Alta	Alta	Baixa	Alta	Alta
NOTAS: F: Condições políticas favoráveis (tolerância cultural; segurança da elite; controlos) N: Condições políticas não favoráveis Alta: Elevada probabilidade dos custos excederem os benefícios Baixa: Reduzida probabilidade dos custos excederem os benefícios Incerta: Pouca correlação ou relação ambígua									

Fonte: Nye (1979), p. 423

A análise dos custos e benefícios potenciais da corrupção reforça a ideia avançada no final do ponto anterior: a corrupção é um fenómeno que só faz sentido analisar em contexto, dado que os seus efeitos dependem das características dos sistemas políticos em que ocorre e da articulação destes com as estruturas económicas e sociais.

Johnston (1997) define uma tipologia de corrupção de acordo com as variáveis discutidas anteriormente: o equilíbrio entre o Estado e a sociedade e o equilíbrio entre oportunidades económicas e políticas. A corrupção por grupos de interesse (quadrante A do Quadro 4) é caracterizada por interesses privados fortes, elites acessíveis a esses interesses e competitividade económica e política. A riqueza é procurada para obter influência política, o que resulta na corrupção da elite mas não afecta o resto do sistema político e social, sendo praticada numa base individual e não sistémica. Este tipo de corrupção é predominante nas democracias liberais nos países ocidentais industrializados. Pode tornar-se num problema sério mas é improvável que fique descontrolada, já que os grupos de interesse são competitivos e com interesses relativamente estreitos. O maior risco é que a tomada de decisão política se transforme num leilão, em que as decisões favorecem o lance mais alto.

QUADRO 4 – CORRUPÇÃO COMO FUNÇÃO DE DESEQUILÍBRIOS POLÍTICOS

		Equilíbrio Estado/Sociedade	
		Acessibilidade de Elites > Autonomia	Autonomia de Elites > Acessibilidade
Equilíbrio de Oportunidades	Económicas > Políticas	A: Grupos de interesse	B: Hegemonia de elites (risco de corrupção descontrolada)
	Políticas > Económicas	C: Patrimonialismo fragmentado – máfias (risco de corrupção descontrolada)	D: Máquinas de patrimonialismo

Fonte: Johnston (1997), p. 71

A hegemonia de elites (quadrante B) é um tipo de corrupção caracterizada por elites fortemente enraizadas com competitividade política limitada. O acesso ao poder político é controlado pelas elites, permitindo-lhes explorar oportunidades económicas e enriquecer à custa da manipulação do acesso político (um bem escasso e valioso), beneficiando também os seus aliados políticos e empresariais. Os limites entre Estado e sociedade, esfera pública e privada, política e administração são fracos ou susceptíveis de manipulação pelas elites. Dada a falta de oposição, este tipo de corrupção pode-se tornar altamente organizada e enraizada. É predominante em regimes militares em África e nalguns países da Ásia Oriental. Em períodos de transição económica ou política, há o risco da corrupção ficar descontrolada, à medida que os funcionários levam tudo o que puderem o mais depressa possível.

Sistemas de patrimonialismo fragmentado (quadrante C) são caracterizados por elites fragmentadas, inseguras, que alimentam uma facção de apóiantes através de recompensas materiais. As elites são influenciados pelos interesses de grupos na sociedade e a competitividade política pelo poder entre diferentes facções é intensa, dadas as escassas oportunidades económicas. As elites constroem um grupo de seguidores, e não um partido político, pouco disciplinado e difícil de controlar, tendo em consideração a escassez de recompensas e a possibilidade de mudar para facções políticas alternativas. Este tipo de corrupção é habitual nos regimes civis em África e nalguns países da América Latina. Neste contexto, os grupos constituídos podem não ser estritamente políticos mas terem contornos mais sinistros, em que a corrupção está

associada à intimidação e violência (máfias da Rússia e Itália; cartéis da droga na Colômbia). É o tipo de corrupção politicamente mais instável, sendo o perigo de corrupção descontrolada elevado. Quer a insegurança política das elites quer a necessidade de constantemente comprar e recomprar a lealdade dos seguidores contribuem para uma lógica de exploração corrupta desmesurada.

Finalmente, temos as máquinas de patrimonialismo (quadrante D), também conhecidas como máquinas políticas, com uma elite bem enraizada, que manipula recursos económicos escassos para controlar a competitividade política, através de uma organização patrimonial altamente disciplinada. Esta elite gradualmente elimina as facções concorrentes, controlando o governo, explorando os interesses económicos, tornando as alternativas políticas economicamente não lucrativas. A política continua a ser o caminho para a riqueza económica, mas os seguidores podem ser controlados através do monopólio do patrimonialismo. É improvável que a corrupção se torne descontrolada nestes casos: as máquinas de patrimonialismo beneficiam, política e economicamente, da manutenção da estabilidade. A sua segurança dá-lhes uma perspectiva de longo prazo, de distribuição controlada de benefícios para manter o poder. Este tipo de corrupção é habitualmente exemplificada pelas máquinas políticas americanas da primeira metade do século (cidades de Nova Iorque, Chicago, etc.) e por alguns países Asiáticos (nomeadamente Indonésia).

Corrupção e Função Pública

Uma grande parte da produção teórica recente sobre a corrupção (incluindo a maior parte da produzida pelas organizações financeiras internacionais) aborda a corrupção administrativa ou burocrática como um caso à parte da corrupção política. Apesar de se poder considerar a distinção entre 'política' e 'administração' artificial, esta influência muito a literatura moderna sobre o governo e predomina nos estudos modernos sobre a corrupção. Todas as decisões burocráticas são políticas no sentido em que são tomadas por indivíduos que se situam num contexto de autoridade e poder. A corrupção administrativa também é um abuso de poder público para fins privados, mas geralmente procesa-se a uma escala e nível inferiores. Daí ser conhecida como corrupção mesquinha ou pequena (*petty corruption*), na medida em que as oportunidades de corrupção em grande ou mega escala se situam mais ao nível político do que burocrático. Ela é também

a face mais visível da corrupção, na medida em que surge nas relações do dia-a-dia entre o Estado e a sociedade.

Pelas suas características, cada transacção corrupta ao nível burocrático envolve uma quantia limitada de recursos. Mas se for praticada a uma escala alargada, a sua importância é tal que prejudica todo o funcionamento dos serviços públicos. No contexto africano, este tipo de corrupção pode ser uma questão de sobrevivência, mais do que uma forma de enriquecer. Tendo em consideração o nível salarial baixo e as despesas crescentes, bem como as responsabilidades sociais para com a família imediata e membros da comunidade a que pertencem, pode ser a única alternativa para manter um nível mínimo de condições de vida. Van Rijckeghem e Weder (1997), no seu estudo sobre a relação entre a estrutura salarial da função pública e a corrupção, defendem mesmo que o funcionário público não tem um comportamento “maximizador” de rendimentos corruptos¹⁹ mas antes um comportamento de “satisficing”, em que os comportamentos corruptos só são seguidos até atingir um nível de rendimento considerado “justo”. Por outras palavras, os funcionários públicos estão dispostos a abdicar de oportunidades de corrupção se o seu rendimento estiver a um nível adequado.

Mas apesar de a corrupção a este nível não levar reconhecidamente ao enriquecimento pessoal, ao contrário da grande ou mega corrupção praticada nos níveis hierárquicos e políticos mais elevados, ela situa-se num ponto do mesmo contínuo, em que todas as situações intermédias podem existir. Quando é praticada de forma sistemática e alargada, desde o polícia de trânsito ao fiscal da alfândega, assume uma importância fundamental. Põem em causa o ‘rule of law’, a população é sistematicamente explorada e importunada, a desconfiança instala-se e o cinismo da sociedade relativamente aos objectivos do Estado alastra-se.

Neste aspecto, Médard (1986) fala das “consequências morais” da corrupção. Para a sociedade em geral, a principal razão de revolta contra a corrupção tem menos a ver com a opinião pública sobre os seus malefícios do que com o sentimento de injustiça que ela suscita. O cidadão que lida com uma burocracia corrupta sente-se explorado quando tem que pagar por serviços como se fossem um favor em vez de um direito.

¹⁹ Maximização dos rendimentos corruptos sujeita à restrição de custos por ser detectado: $R^e = [1 - P(C)](CS + W_g) + P(C)(W_p - m)$, em que R^e = rendimento esperado; P = probabilidade de ser detectado e punido; C = número de actos corruptos; S = nível dos subornos; W_g = salários no governo; W_p = salários no sector privado; m = multa ou pena de prisão aplicável.

Quem não tem dinheiro, não tem direitos, a não ser que consiga obter favores através de ligações patrimoniais. A desmoralização e cinismo que a corrupção provoca podem por em causa a legitimidade do sistema político e contribuir para a sua instabilidade.

Os estudos recentes sobre a corrupção realizados pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional geralmente privilegiam a análise da corrupção burocrática e administrativa (Rose-Ackerman, 1996; Mauro, 1997; Tanzi, 1998). Uma das explicações parece-nos ser o facto de ser mais visível, logo de quantificação mais fácil, o que é essencial para a utilização dos métodos e instrumentos analíticos privilegiados por estas organizações. Os factores para a corrupção habitualmente identificados nestes estudos estão relacionados com uma abordagem da gestão da função pública, em que os níveis salariais baixos, a falta de recrutamento e promoção com base no mérito e a ausência de formação profissional são os principais factores para este fenómeno. As regras obscuras e discricionárias na implementação e execução de decisões também fornecem um poder de arbítrio aos burocratas, que podem desta forma desviar recursos públicos, atribuir subsídios a empresas favoritas, etc. Finalmente, a ausência de mecanismos e instituições de monitorização/controlo e de responsabilização/punição cria oportunidades de corrupção.

Não deixa de ser irónico que as reformas da função pública propostas pelas organizações financeiras internacionais (FMI e Banco Mundial) nos anos 80, com o objectivo de reduzir o peso das despesas salariais no orçamento dos estados africanos, terão contribuído para o aumento da corrupção e para a descapitalização da função pública no que diz respeito a mão de obra qualificada. Reduziu o nível salarial real da função pública destes países, à medida que os estados africanos reduziam as despesas salariais mantendo e por vezes aumentando o número de efectivos, e contribuiu para a 'fuga de cérebros' da função pública, à medida que os elementos com maior e melhor formação procuravam alternativas de emprego no sector privado e nos próprios projectos com financiamento externo.



Khan (1996) apresenta a questão da corrupção administrativa através dos modelos de agência, em que os actos corruptos surgem no fornecimento de direitos: modelos principal-agente da corrupção (Shleifer e Vishny, 1993; Klitgaard, 1998b). O burocrata (ou agente) é designado pelo Estado (ou principal) para desempenhar uma tarefa específica, relacionada com o fornecimento de direitos (licenças, subsídios, etc.). A sua oportunidade de corrupção está directamente relacionada com o seu poder de monopólio, i.e., com o número de agentes que fornecem esse direito. Quanto maior o número de departamentos ou de funcionários com poder para emitir uma licença, mais baixo será o preço do suborno, com tendência para ser nulo. O seu poder de discricionariade também influencia as oportunidades de corrupção: quanto maior liberdade de interpretação das regras o agente tiver, mais probabilidades existem de ele as manipular para práticas corruptas. Isto remete-nos para a abordagem neoclássica: elevados níveis de intervenção na economia no que diz respeito à sua regulamentação levam a um elevado nível de direitos de controlo que podem ser traduzidos numa multiplicidade de actos corruptos.

O efeito do comportamento das elites políticas também não deve ser ignorado. Tanzi (1998) considera o exemplo dos líderes políticos como um dos principais factores que contribuem para a corrupção. Ao tolerarem este comportamento da parte dos seus familiares, amigos e clientes políticos, estão a estabelecer um exemplo para os níveis hierárquicos inferiores. Os modelos de contágio, apresentados por Goudie e Stasavage (1997), funcionam com base neste princípio. À medida que aumenta o número de funcionários a praticar actos corruptos, o custo potencial da corrupção diminui. A corrupção espalha-se assim através de um processo de aprendizagem social do topo para a base, numa curva exponencial de 'contágio'.

Apesar de estes modelos serem exercícios intelectuais válidos para a tentativa de compreensão do fenómeno da corrupção, não deixa de ser verdade que a simplificação de qualquer fenómeno social a equações econométricas, independentemente do número de variáveis, empobrece significativamente a sua análise, deixando muitos factores por

explicar. O erro, como diria um econométrico, é a medida da nossa ignorância.²⁰ Se tivermos em consideração a complexidade das interações políticas, sociais e económicas, algumas das quais referimos ao longo deste capítulo, apercebemo-nos das limitações de qualquer abordagem que apenas considere uma área do conhecimento humano. Não será esta a perspectiva escolhida para tentarmos analisar os efeitos da corrupção no desenvolvimento dos países.

Deste capítulo privilegiamos para a nossa análise os modelos de Scott, Nye e Johnston em que a corrupção é encarada como um resultado do funcionamento dos sistemas políticos e da articulação de poderes e interesses entre Estado e sociedade.

O capítulo seguinte passa portanto pela caracterização do papel do Estado em África e dos mecanismos específicos que nele se desenvolvem, para tentar compreender que circunstâncias da formação e características de funcionamento da esfera pública em África podem justificar a (aparentemente) maior incidência da corrupção nos países africanos, ou pelos menos a maior incidência de efeitos negativos da corrupção sobre os processos de desenvolvimento económico, político e social em África.

²⁰ Nas funções econométricas, o erro ou variável residual representa o comportamento da variável em análise que não é explicado pela função. É neste contexto que se fala de 'medida da nossa ignorância', apesar de também poder representar a medida do enviesamento da perspectiva de análise. Por outras palavras, o analista escolhe as variáveis de acordo com as hipóteses que quer ver testadas (e provadas), podendo deixar de fora variáveis que, não sendo menos importantes, não são relevantes para a sua análise ou são de quantificação mais difícil.

CAPÍTULO 2: ESTADO E CORRUPÇÃO

“Muitas das correntes políticas que cruzam o mundo de hoje assentam no axioma da perversão intrínseca dos detentores do poder imputado ao Estado. (...) [Para estas correntes] o ‘Estado’ reduz-se à associação dos indivíduos que conseguiram pôr-se de acordo quanto a fazerem-se chamar de ‘Estado’. (...) Os ‘proprietários’ do poder assim construído cobram os impostos, fazem a guerra, obrigam ao serviço militar, mas ‘o imposto é um roubo, a guerra é um crime, o serviço militar é a escravidão.’ O bando de proprietários do poder político torna-se, assim, na ‘organização criminosa mais vasta e mais formidável de todos os tempos’...”

António Moreira Barbosa de Melo, “Sociedade e Corrupção”, in *Jornadas sobre O Fenómeno da Corrupção*, Intervenções, Lisboa, 1991, p.19

2.1. PERCURSO DO ESTADO EM ÁFRICA: COLONIALISMO E NEOCOLONIALISMO

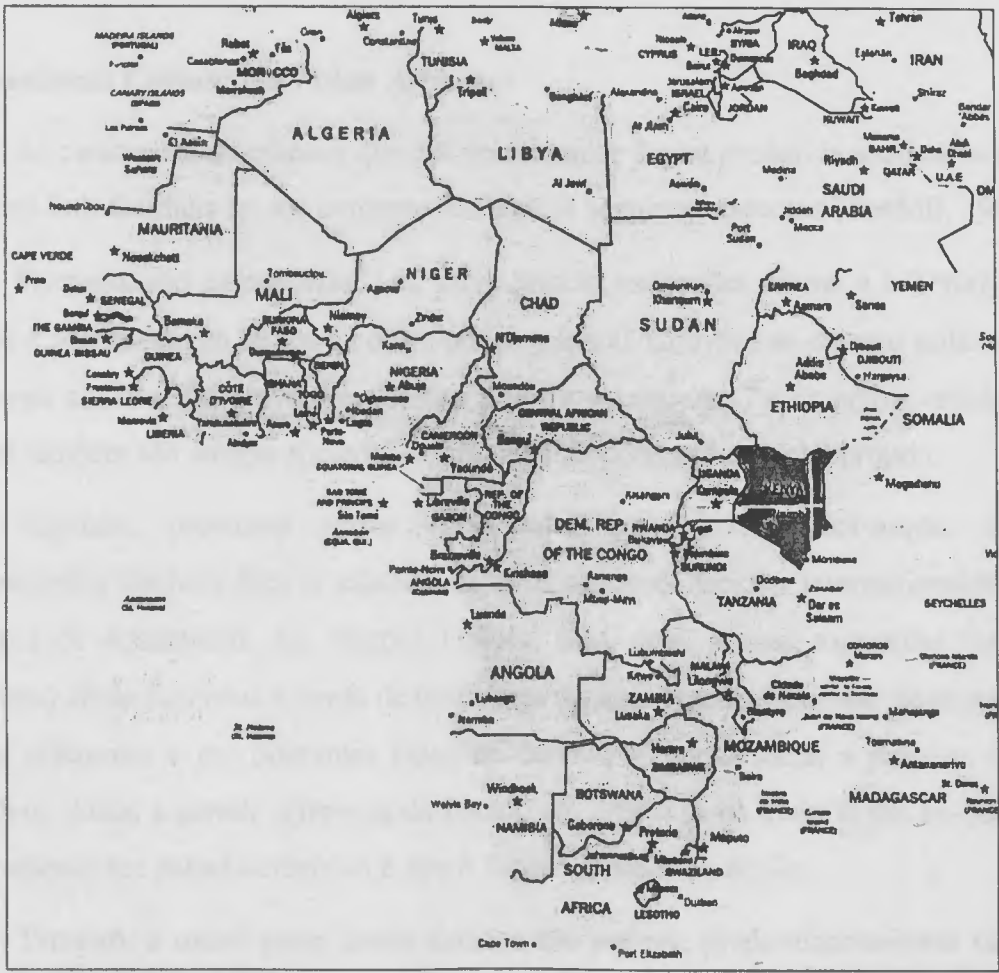
Não caberá a este trabalho apresentar a história das colonizações, independências e formação de estados-nação em África. Muito se escreveu sobre estas questões, de diversas perspectivas científicas e ideológicas e muito mais haverá com certeza a dizer. Mas para o trabalho em curso importa sobretudo identificar alguns aspectos do percurso do Estado em África, na medida em que estabelecer o contexto da formação e funcionamento dos sistemas políticos africanos é relevante para conhecer as causas, a natureza e os mecanismos de corrupção que se desenvolvem no seio da esfera pública, permitindo-nos desta forma identificar alguns pontos críticos através dos quais a corrupção influencia o processo de desenvolvimento nestes países.

Se alguma conclusão pode ser retirada do capítulo anterior é que os efeitos da corrupção estão tão fortemente associados às características dos sistemas políticos e sociais onde ocorre que não é possível estudar o fenómeno de uma forma isolada, e muito menos estudar os seus efeitos sobre o processo de desenvolvimento dos países sem analisar o contexto sócio-político onde o fenómeno se desenvolve. Por outras palavras, um título alternativo para este capítulo seria “Análise dos factores de formação da corrupção em África”.

Convém no entanto colocar a seguinte reserva: apesar de este capítulo tratar o Estado e a corrupção em África como se de um continente homogéneo se tratasse, temos plena consciência das diferenças nele existentes e tentaremos quando possível ressaltar as excepções. Composta por 53 estados independentes, abrangendo quatro hemisférios (o equador e o meridiano intersectam-se no Golfo da Guiné) e situado no centro do mapa geográfico do mundo, é simultaneamente vasta e diversa (ver Mapa 1).

Mesmo limitando esta análise à África Subsaariana (excluindo a África do Sul), existem diferenças significativas ao nível de recursos naturais e humanos, ao nível de

indicadores de desenvolvimento,²¹ ao nível do sistema de administração colonial e de percursos políticos dos novos estados africanos.



MAPA 1 – ÁFRICA (Fonte: CIA Factbook, 1999)

Começamos por identificar as características comuns aos países africanos – aquilo que nos permite agrupá-los e estudá-los no seu conjunto. Identificamos depois as diferenças ao nível das colonizações em África: as três fases das colonizações (antes da Primeira Guerra, entre Guerras e depois da Segunda Guerra); e os três tipos de administração colonial (portuguesa, francesa e inglesa). Apesar das diferenças, pode-se falar de uma herança colonial comum em África, cujas características enunciámos neste

²¹ Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999: o país africano com melhor prestação no Índice de Desenvolvimento Humano, as Ilhas Maurícias, está no 59º lugar do *ranking* do IDH, com um valor de 0,764 (sendo 1 o valor máximo e 0 o valor mínimo), considerado desenvolvimento humano médio; o país africano com pior prestação, a Serra Leoa, está no 174º lugar (o último do *ranking*), com um valor de IDH de 0,254. A diferença entre os dois países é superior a 50 pontos percentuais.

capítulo. Terminamos com a identificação de algumas tendências políticas e sociais comuns na história recente dos países africanos.

Características Comuns dos Países Africanos

As características comuns que nos permitem de forma produtiva analisar os países da África Sub-Saariana no seu conjunto incluem os seguintes aspectos (Tordoff, 1997).

Primeiro, são *ex-colónias*, i.e., salvo poucas excepções (como a Libéria) foram sujeitos à administração de um ou outro poder colonial. Convém no entanto salientar que o governo colonial foi breve (geralmente inferior a cem anos) e os novos estados que ficaram também são antigas sociedades, com uma história pré-colonial própria.

Segundo, procuram *novas identidades* enquanto estados-nação, i.e., a independência conferiu-lhes o estatuto de estados, reconhecidos internacionalmente e membros da Assembleia das Nações Unidas, mas, com poucas excepções (como o Botswana) ainda lhes resta a tarefa de unir numa nação a grande variedade de povos, com línguas diferentes e em diferentes fases de desenvolvimento social e político, que os compõem. Aliás, a grande diferença do Estado em África (e na maioria das *ex-colónias*) relativamente aos países ocidentais é que o Estado precedeu a nação.

Terceiro, a maior parte destes estados são *pobres*, predominantemente *rurais* e excessivamente *dependentes* das flutuações dos mercados mundiais bem como da ajuda internacional. Por exemplo, quaisquer benefícios que tenham colhido desta última podem ser rapidamente reduzidos pela degradação dos termos de troca dos produtos primários dos quais dependem. mundiais. Por exemplo, quaisquer benefícios que tenham colhido da ajuda externa podem ser rapidamente reduzidos pela degradação dos termos de troca dos produtos primários dos quais dependem. As tentativas de diversificação que alguns estados tentaram (e tentam) implementar, apostando na industrialização, encaram obstáculos imensos: de tecnologia e mão-de-obra qualificada, de custos de importação de equipamento e de marketing de produtos a exportar, etc. Há que ter em consideração também que a industrialização nas sociedades industriais modernas se deu num contexto em que as práticas democráticas ainda não tinham sido introduzidas nos sistemas políticos. Em África não há essa diferença temporal: as expectativas do eleitorado,

exacerbadas muitas vezes por promessas feitas durante a luta pela independência, excedem de longe a capacidade dos governos as satisfazerem.

Quarto, os novos estados independentes tinham (e têm) uma *cultura política instável* – não só os líderes políticos não tinham qualquer experiência de gestão de um sistema governamental à escala nacional, mas as instituições (partidos, parlamentos, função pública, etc.) através das quais trabalhavam eram relativamente novas e fracas (os partidos políticos foram praticamente todos criados no período a seguir à Segunda Guerra Mundial). Tendo em consideração o subdesenvolvimento do sector privado e a necessidade do Estado assumir um papel empresarial, a fraqueza das instituições herdadas do período colonial e a partir das quais os estados tinham que actuar, tornaram a tarefa de desenvolvimento nacional num trabalho colossal. O resultado foi um aumento desproporcional das empresas públicas, muitas das quais ineficientes, o aumento do poder burocrático e o alargamento das diferenças entre elite governante e o resto da população.

Finalmente, e no *contexto internacional*, os novos estados não tinham capacidade de resposta ou poder de negociação em relação aos países desenvolvidos. A “solidariedade do 3º Mundo” foi conspícua pela sua ausência, o que inviabilizou a criação de um bloco de negociação conjunta dos países em desenvolvimento. A maioria deles procuraram a protecção da ex-potência colonizadora, permanecendo na órbita do poder da antiga metrópole (e mantendo muitas vezes a lógica da relação colonial: neo-colonialismo).

Törnquist (1999) identifica uma outra característica dos países africanos: a forma de *articulação entre a esfera política e a esfera económica*. Enquanto que nas sociedades industriais modernas há uma separação clara entre o Estado e o mercado, os países africanos são caracterizados pela simbiose destas duas esferas. Esta característica, habitualmente associada a sistemas feudais, foi ultrapassada nos países ocidentais com a transição para sistemas capitalistas. No caso dos países africanos, a simbiose Estado-mercado foi mantida e reforçada pela forma como o colonialismo, as revoluções nacionais e os esforços de desenvolvimento subsequentes actuaram sobre as suas estruturas, tendo todos contribuído de alguma forma para a integração e dependência das esferas económica e política.

Colonizações em África: Motivações e Fases

A colonização de África foi motivada por muitos factores, obedecendo a motivações complexas por parte das nações Europeias. Considera-se que os imperativos da *expansão capitalista europeia* terão pesado significativamente no processo. A necessidade de explorar recursos minerais e agrícolas essenciais para a alimentação da indústria europeia em expansão e a necessidade de assegurar um mercado protegido para os produtos transformados, obrigaram à criação e manutenção de relações de troca desiguais com aqueles países e territórios que, no seguimento da Conferência de Berlim, ficaram sobre a área de influência e controlo dos poderes coloniais. Alimentar a expansão económica capitalista obrigava a uma lógica de subordinação dos interesses das sociedades, organizações e administrações das colónias aos interesses das potências colonizadoras. A manutenção desta subordinação era conseguida através da coerção política permanente, através do estabelecimento de administrações e/ou do apoio a estruturas de poder locais, que administrassem as colónias a favor da metrópole.

Mas a colonização de África não foi homogénea nem em termos temporais nem regionais. Numa perspectiva económica e social, é possível dividir a colonização em 3 períodos: desde o estabelecimento das colónias até à I Guerra Mundial, entre as Guerras, e desde a II Guerra Mundial até às independências.²²

Durante mais de 30 anos a seguir à actividade diplomática intensa associada com “*the scramble for Africa*” (i.e., com a divisão do continente africano entre as potências europeias na Conferência de Berlim realizada entre 15 de Novembro de 1884 e 30 de Janeiro de 1885), os poderes coloniais investiram o mínimo necessário nos seus territórios. As colónias deveriam ser auto-suficientes e eram governadas por poucos homens, a maioria deles oficiais militares. A resistência local foi eliminada, a administração colonial foi estabelecida e as rivalidade inter-comunitárias foram proibidas. Impostos foram introduzidos, caminhos de ferro foram construídos por razões quer de segurança quer comerciais, culturas intensivas (plantações) foram introduzidas, eventualmente em detrimento da produção de alimentos. Nos territórios em que os

²² Esta periodização é mais relevante para a França e Inglaterra. No caso de Portugal a periodização habitual é: até 1926; 1926-50 (Estado Novo e protecçãoismo); 1950-60 (abertura ao capital estrangeiro); 1960-74 (guerra colonial).

Europeus procuravam terras para cultivar e minerais para extrair, como na Rodésia, Congo Belga, Quênia, Angola e Moçambique, houve expropriação extensiva de terras até aí controladas (normalmente sob forma comunitária) pelas populações africanas. Nestes territórios os africanos foram empregues nas plantações e minas. Noutros territórios os europeus procuraram estabelecer trocas comerciais e administrar em vez de colonizar. O trabalho forçado foi utilizado, de uma forma ou outra, em todas as colónias. A actividade governamental era mínima e o desenvolvimento social – por exemplo na área da educação – resultou de esforços missionários.

O período *entre as guerras* começou com a dissolução do império africano da Alemanha e a sua distribuição entre a Inglaterra, França, Bélgica e África do Sul. Este período marca o ponto alto da administração colonial em África: as funções públicas foram aumentadas, os serviços de saúde e educação foram melhorados (apesar de serem insuficientes para chegarem à maioria da população), construíram-se infra-estruturas rodoviárias e portuárias, apesar das obras públicas terem sofrido um forte abalo como resultado da depressão económica de 1929-31. O investimento europeu dirigia-se sobretudo para os territórios cujas economias se baseavam na exploração mineira. As empresas multinacionais começaram a assumir importância no cenário económico africano: companhias de *trading* tinham uma grande variedade de interesses em África e facturavam lucros substanciais para os seus accionistas europeus.

Na terceira fase, o aumento das necessidades de matérias primas e a escassez de alimentos no *pós-guerra* sublinhou para as potências europeias o grande valor económico das suas colónias. As exportações de África aumentaram significativamente e os preços de certos produtos, como o cacau e o sisal, subiram para níveis elevados. Mesmo depois de comprar de volta produtos manufacturados europeus, muitas das colónias mais ricas mantinham saldos da balança comercial positivos substanciais, podendo nos anos 50 embarcar em projectos de desenvolvimento que na altura pareciam ambiciosos.

No plano político fizeram-se avanços constitucionais significativos, em resposta às reivindicações lançadas no Congresso Pan-Africano realizado em Manchester em 1945 – a igualdade de tratamento pela justiça, a liberdade de expressão e a democracia parlamentar.

Mas o descontentamento rapidamente ultrapassou estes esforços – o desemprego crescente entre homens que regressaram da II Guerra Mundial e entre jovens formados pelo sistema educativo em expansão alimentou os novos movimentos nacionalistas que surgiam um pouco por todo o continente, liderados por Pan-Africanistas como Julius Nyerere, Jomo Kenyatta e Kwame Nkrumah. A independência era apenas uma questão de tempo. A alternativa seria reprimir as forças nacionalistas através de um longo processo de repressão. Esta opção seria intolerável para a opinião pública inglesa, francesa e mesmo belga, mas foi a opção portuguesa até à deposição do regime autocrático que manteve as guerras coloniais. Mas as heranças coloniais foram significativamente diferentes de acordo com as potências envolvidas, havendo grandes variações nas políticas coloniais específicas e na abordagem global ao desenvolvimento colonial.

Tipos de Administração Colonial

Portugal, o poder colonial mais antigo de África, concebia a sua estratégia colonial como a de “construção de uma comunidade Pan-Lusitana, geograficamente espalhada pelo mundo mas unida pelas ligações à cultura portuguesa.” De acordo com esta visão, os territórios sob administração portuguesa não eram colónias mas províncias ultramarinas, ligadas de forma indissolúvel a Portugal continental e formando um todo integrado. À parte o discurso oficial, a exploração económica das colónias conduziu-se em grande escala, sobretudo no período do Estado Novo, incluindo o recurso a trabalho forçado para o cultivo de plantações. Dadas as dificuldades da própria economia portuguesa, deixada para trás na revolução industrial que se verificou no resto da Europa, as suas colónias eram uma fonte importantíssima de matérias primas baratas que permitiam tornar os seus produtos competitivos no mercado Europeu.

Apesar de Portugal alegar que a sua missão em África era não racial, cristã e civilizadora, as suas colónias africanas (Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) foram sujeitas primeiro a longos anos de negligência e mais tarde a um controlo altamente autoritário e burocrático. Independentemente do discurso oficial, a exploração económica e a discriminação racial (incluindo o estatuto de

indegenato) foram características predominantes da administração colonial portuguesa (neste aspecto pode-se considerar que foi mais uma cópia pobre do sistema francês).²³

Em referência à forma como Portugal conduziu a sua política colonial, recusando-se a abrir mão das colónias mesmo depois de mais de uma década de guerra colonial que penalizou fortemente o próprio processo de desenvolvimento da metrópole, Munslow (1983) afirma (com alguma razão) que Portugal não descolonizou porque, ao contrário das outras potências europeias, “não podia neo-colonizar”, i.e., dado o seu atraso económico, Portugal não tinha a certeza de que conseguiria manter a exploração económica das suas colónias depois de lhes conceder a independência política.

No que se refere à colonização efectuada pela *França*, os seus territórios na África Ocidental e Equatorial foram sujeitos a um sistema de administração altamente estruturado. Os governadores de cada colónia estavam sob a direcção e autoridade de um governador geral (sediado em Dakar para a África Ocidental e em Brazzaville para a África Equatorial), que controlava o orçamento geral com a orientação de um conselho composto por representantes territoriais eleitos. Mas a última palavra na administração colonial pertencia ao Ministro das Colónias em Paris. Ao nível da administração territorial, cada colónia era dividida em *cercles* que eram subdivididas e administradas por funcionários políticos. Nos níveis inferiores da hierarquia administrativa havia os governantes tradicionais (*chefs de canton* e *chefs de village*), que eram muitas vezes substituídos por “testas de ferro” – antigos soldados ou funcionários públicos reformados.

O sistema de administração francês também foi caracterizado por ser fortemente paternalista. Os africanos estavam sujeitos ao regime do *indigénat*, uma forma de justiça administrativa sumária, e ao trabalho forçado. Na sequência da Conferência de Brazzaville em 1944, a política colonial francesa afastou-se do paternalismo e aproximou-se da chamada “política da identidade”, reproduzindo nas colónias as mesmas

²³ De acordo com dados retirados de Tordoff (1997), a taxa de analfabetismo das colónias em 1959 era de 97% em Angola, 98% em Moçambique, 99% na Guiné-Bissau e 79% em Cabo Verde. De acordo com dados do RDH, em 1970 estes valores eram de 88% em Angola, 84% em Moçambique, 70% na Guiné-Bissau e 64% em Cabo Verde (não temos dados disponíveis para São Tomé e Príncipe). A título comparativo, apresentamos os valores de alguns outros países para 1970: 34% no Zimbabué, 53% no Lesoto, 56% no Congo-Zaire, 57% no Quénia e 63% no Uganda e Tanzânia.

instituições que existiam na metrópole. A influência política da metrópole era de tal forma grande que a maioria dos partidos e sindicatos africanos que se formaram estavam ligados a, ou funcionavam na órbita de, partidos e sindicatos da metrópole. O nacionalismo africano perdeu alguma da sua força, face à movimentação política para assegurar igualdade de direitos para os cidadãos africanos. Mas na sequência das reformas da lei quadro de 1956, que conferiu autonomia territorial às colónias, os acontecimentos desencadeados levaram inevitavelmente à independência: primeiro da Guiné em 1958, que votou 'Não' no referendo constitucional realizado, e em 1960 dos restantes países, no seguimento de negociações individuais com a França.

A *política colonial britânica* foi efectivamente mais pragmática do que as restantes, muitas vezes sendo definida em reacção aos acontecimentos que surgiam, como por exemplo em resposta aos desafios do nacionalismo africano no período pós-1945. A administração inglesa também era menos centralizada. Dentro do enquadramento do Colonial Office em Londres, os governadores coloniais tinham uma liberdade de decisão considerável, implementando as políticas consideradas adequadas a cada território individual. Esta discricionariade estendia-se aos funcionários de topo dentro da hierarquia administrativa de cada colónia.

A partir dos anos 20 consagrou-se a utilização de *administração indirecta*, um dos alicerces da política colonial britânica. Na prática, a administração inglesa governava através das instituições políticas indígenas, tais como chefes locais e os seus conselhos, que se constituíam em autoridades locais, eram apoiados por tribunais locais e, mais tarde, por tesourarias locais. O sistema funcionou melhor nos territórios em que a autoridade tradicional estava fortemente instituída, como na Nigéria, e pior onde as instituições tradicionais eram fracas ou inexistentes, dependendo nessas zonas de chefes nomeados pelo governo ou de uma supervisão administrativa mais directa. As experiências confirmavam que um chefe que fosse seleccionado para um cargo ao qual não tinha direito de acordo com a tradição, não tinha legitimidade para assegurar o respeito ou cooperação do seu povo.

As experiências de administração indirecta foram um exercício válido de auto-governo local e resultaram na preservação de certas tradições e costumes africanos que de outra forma se teriam perdido. Mas teve também consequências negativas: exacerbou

diferenças comunitárias existentes (baseadas na etnia, língua ou região geográfica) ao ponto de nalguns territórios se falar em política de 'dividir para governar' (como por exemplo na Nigéria). A força destas divisões obrigou à incorporação de convenções de divisão de poder nas constituições de independência de vários estados: a Nigéria reteve uma constituição federal e elementos federais foram incorporados nas constituições do Ghana, Quênia e Uganda. No período pós-1945 a administração indirecta teve outras consequências negativas, provocando divisões entre os chefes tradicionais e as pessoas que aderiam aos partidos políticos, que os acusavam de ser fantoches da administração colonial.

Outro alicerce da política colonial britânica foi o *conceito de preparação*: os territórios sob administração inglesa estavam sob tutela até que esses povos tivessem a capacidade de se auto-governarem. Levou à criação antecipada de conselhos legislativos e executivos e à expansão sistemática da participação local nestes órgãos. Em 1951 os conselhos executivos de cada país já tinham assegurado uma maioria de representantes africanos. A tentativa de casar os princípios da administração indirecta com os da preparação não funcionaram: os partidos políticos acabaram por substituir a representação de chefes tradicionais nos órgãos legislativos e executivos. Pode-se dizer que os ingleses tinham apostado na preparação das pessoas erradas. Nos países, como o Quênia, com uma grande comunidade de colonos brancos, a preparação foi ainda mais distorcida. Mas, apesar disto, é inegável que a Grã Bretanha fez mais para preparar as suas colónias para a independência do que qualquer outra potência europeia.

Herança Colonial Comum

Apesar das diferenças na política colonial de cada potência, as várias administrações coloniais deixaram nos diferentes países elementos de uma herança colonial comum. De acordo com Chabal (1994), o facto das colonizações terem sido realizadas por potências europeias diferentes é muito menos relevante do que o facto de terem sido colonizadas. Generalizando, as suas economias estavam envolvidas de acordo com as necessidades da potência colonizadora. Os seus produtos primários eram exportados para os mercados europeus no seu estado bruto e precisavam de importar produtos transformados, geralmente da metrópole. A aquisição e distribuição de produtos era realizada por companhias europeias. Apesar da independência política, a

dependência económica face à antiga potência colonizadora permaneceu, surgindo de vários sectores acusações de neo-colonialismo.

Uma outra consequência do monopólio das actividades económicas por companhias europeias foi a ausência de *empresários africanos* excepto nos níveis mais baixos da actividade comercial. Poucos africanos tinham capacidades empresariais ou de gestão desenvolvidas, o que significava que os estados no período pós-independência não tinham mão-de-obra qualificada para gerir o grande número de empresas públicas que, na ausência de um sector privado africano, foram estabelecidas por todo o continente.

As *estruturas económicas* destes países também estavam desenvolvidas de acordo com a lógica colonial. O sector industrial era praticamente inexistente, apesar de existirem algumas excepções, sobretudo em países com uma quantidade substancial de colonos europeus. O sector agrícola era dominado por culturas de plantação, em detrimento do cultivo de alimentos (com consequências nefastas ao longo da década de 80, com a fome a afectar comunidades em todo o continente, e a necessidade de importar alimentos a agravar a dependência e dívida externa dos países africanos) e com um impacto profundo nas *estruturas sociais*: enquanto que algumas comunidades rurais eram integradas na economia mundial através da produção agrícola para exportação, afastando-se das estruturas sociais (instituições e valores) tradicionais e com uma mobilidade social superior, outras mantinham-se largamente inalteradas, aumentando a diferenciação social.

Outro factor que aumentou a diferenciação social nalguns países foi o desenvolvimento de uma classe média emergente (Costa do Marfim, Quénia, Nigéria e Senegal), potenciada não pelas oportunidades económicas mas pelas oportunidades de promoção pessoal na detenção de cargos políticos e públicos, sendo o seu poder económico uma consequência da sua ligação com o poder político (por exemplo, a mudança dos ventos políticos no Quénia fez cair a burguesia Kikuyu que se tinha desenvolvido sob a administração Kenyatta).

Ao nível social, os efeitos do colonialismo foram muito mais prejudiciais para as mulheres do que para os homens. O *papel e estatuto das mulheres* foi-se deteriorando ao longo do período colonial e continuou a decair a seguir às independências. Ao contrário do período pré-colonial, em que as mulheres africanas detinham muitas vezes o controlo dos recursos económicos (terra ou meios de troca), o período colonial prejudicou-as

fortemente, excluindo-as de áreas de produção onde estavam anteriormente envolvidas, relegando-as para a esfera “doméstica”, e as actividades a que se continuavam a dedicar perdiam valor face às importações ocidentais e novas tecnologias. Também tinham menor acesso à educação, capital e emprego assalariado.

É um facto que a herança colonial não teve apenas aspectos negativos. Entre as mudanças que introduziram incluem-se a construção de infra-estruturas nacionais (caminhos de ferro, estradas e portos marítimos), o enquadramento territorial único (apesar das diferenças entre comunidades), o controlo de rivalidades inter-comunitárias (apesar de nunca as terem eliminado), a introdução de sistemas de saúde e educação, a introdução de novas espécies agrícolas (cassava, mandioca e batata doce), o controlo de doenças do gado, etc. É significativo que, na sequência das independências, os novos líderes africanos, a maioria dos quais recebeu educação ocidental, aceitaram o Estado colonial enquanto objectivo das suas aspirações.

Tendências Políticas e Sociais Recentes

O período de concessão de independência aos países africanos, que começou em 1956 com o Sudão (a Etiópia e a Libéria eram consideradas autónomas desde 1947) e terminou com as colónias portuguesas em 1975, foi também um período de grande euforia para a maioria destes estados novos – a esperança das populações na capacidade dos seus líderes concretizarem as promessas feitas durante o período de luta pela independência era grande. Novamente os percursos no continente foram variados, mas na maioria dos países a desilusão não se fez esperar, havendo várias tendências comuns que se verificaram no percurso político dos países africanos.

Uma tendência óbvia foi o afastamento do pluralismo e o caminhar no sentido da **centralização de poder** nas mãos de um único partido. No início dos anos 70 havia poucos países que ainda mantinham sistemas multi-partidários (excepto o Botswana e a Gâmbia) e a competitividade política que existia dava-se dentro de sistemas de partido único. Havia naturalmente diferenças entre estes sistemas: alguns tinham bases ideológicas fortes (como na Guiné), outros fracas (como no Quénia); alguns mantinham mecanismos de democracia intra-partidária (como a União Nacional Africana de Tanganyika – TANU – da Tanzânia) outros não (como o Partido da Convenção Popular – CPP – do Ghana). Nos anos 80 esta tendência foi contrariada pela crescente exigência

popular (e condições externas) de regressar a sistemas políticos multi-partidários, restituindo as instituições de concorrência política democrática (retirada militar no Ghana e Nigéria; novas experiências constitucionais e políticas no Senegal e Alto Volta).

Outra tendência relacionada foi, para além da centralização do poder num único partido, a sua personalização nas mãos do líder partidário e Chefe de Estado. A forte *concentração de poder na função presidencial*, em detrimento de outras instituições governamentais (parlamentos e assembleias nacionais, ministérios e tribunais, etc.), transformou as vontades pessoais do Presidente em ideologia oficial do Estado. Passa a deter poder de monopólio sobre a tomada de decisão política, sem levar em consideração políticas alternativas. Se na altura das independências a personalização do poder pode ter tido algumas vantagens, tendo havido pessoas de qualidades excepcionais e de autoridade carismática como detentores do cargo presidencial (líderes do movimento de luta pela independência como Julius Nyerere na Tanzânia, Jomo Kenyatta no Quénia, Kwame Nkrumah no Ghana, etc.) com a capacidade de reunir o consenso dos respectivos países, as tendências autoritárias e dificuldade de aceitar críticas reveladas mesmo pelos melhores acabaram por ser mais um obstáculo ao desenvolvimento. Outro perigo desta tendência são as crises de sucessão – quando o poder está fortemente associado a um indivíduo (muitas vezes considerado o “Pai da Nação”), é complicado encontrar um substituto cuja autoridade seja aceite pelas elites políticas em particular e pela população em geral.

Uma terceira tendência pós-independência foi a adopção de uma forma ou outra de *socialismo*. O leque de variações entre estados africanos a este respeito era bastante largo, sendo a interpretação de socialismo em África variável. Geralmente tinha uma componente marcadamente nacionalista, bastante longe da ortodoxia Marxista. Sob a bandeira do socialismo africano havia países que chegavam a adoptar políticas de tipo capitalista (como no Quénia e Senegal). Alguns estados, incluindo os regimes militares, ou evitavam conotações ideológicas ou assentavam-se numa fraca base ideológica. No período imediatamente a seguir às independências, a maioria dos líderes africanos realçaram a dimensão de ‘responsabilidade social’ do socialismo, apontando nomeadamente para as obrigações sociais do trabalho. Também realçaram a dimensão económica do socialismo, através da nacionalização de empresas de importação-exportação, minas e indústrias, bancos e companhias de seguros, quintas e outras

propriedades (a maioria de proprietários estrangeiros). Nos anos 70 surgiu em vários estados uma forma mais ortodoxa de socialismo: regimes revolucionários surgiram na Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, no seguimento de longas guerras de independência, e na Somália, Etiópia, Benin, Congo e Madagascar, no seguimento de golpes militares.

Uma quarta tendência, visível na maioria dos estados antes do alastrar de golpes militares, foi o declínio progressivo do partido enquanto centro de poder e tomada de decisão face ao *aumento da influência da burocracia*. As estruturas governamentais e administrativas ganharam importância face aos partidos. Em nenhum país o partido no poder se transformou no agente de mobilização prometido nas independências. Muitas vezes isto deveu-se ao facto dos líderes políticos se virarem para a administração, em vez de para o partido, enquanto instrumento e agente de desenvolvimento.

Uma quinta tendência foi a *substituição de regimes civis por regimes militares* numa grande parte dos estados Africanos. A intervenção dos militares foi preencher, de acordo com as justificações apresentadas pelos próprios, um papel de tutela, como defensores do interesse nacional. De acordo com os seus argumentos, a intervenção militar procurava salvar o país de políticos corruptos e ineficientes que o tinham levado ao ponto da falência.²⁴

Na prática e nalguns casos os militares intervíram para garantir os seus próprios interesses contra uma força rival criada pelo presidente (caso do Ghana e Uganda). Noutros casos os membros das forças armadas tinham objectivos políticos (caso da Nigéria em que o golpe de Estado procurava por fim ao regionalismo). Alguns golpes foram contra-golpes, em que um grupo de oficiais se substituiu a outro, reflectindo uma divisão da estrutura de comando interna das forças armadas (caso do Benin). O aspecto comum aos golpes foi a facilidade com que eles foram executados, muitas vezes utilizando apenas uma pequena força de homens. A maioria não levou a uma reestruturação profunda da sociedade (excepto no caso da Etiópia e Somália com o

²⁴ Há pouca evidência que suporte que os governos militares sejam menos corruptos do que os seus predecessores civis. Alguns dos líderes mais corruptos de África, Mobuto no Zaire e Acheampong no Ghana, eram homens militares. No caso do Ghana, um regime que declarou a intenção de purificar a política provocou um alargamento tão brutal da corrupção que o Ghana entrou em falência absoluta, hiperinflação e uma crise socio-económica profunda.

estabelecimento de regimes militares revolucionários), alterando aspectos da vida política mas não mexendo substancialmente na forma de vida do resto do país.

Ao assumir o poder muitos militares prometeram regressar às casernas uma vez que a integridade constitucional fosse restituída, a corrupção eliminada e a economia reequilibrada. Os militares retiraram-se de facto em vários casos (incluindo Ghana e Nigéria após eleições multipartidárias) mas por vezes apenas para regressar mais tarde. A retirada a favor de regimes civis foi mais habitual na África Anglófona, apesar de esta tendência se ter invertido nos anos 80 (no Ghana um regime quasi-militar manteve-se no poder de 1981 a 1992; na Nigéria os militares retiraram o governo civil em 1983 e continuaram até às eleições de 1998). A tendência na África Francófona foi os regimes militares legitimarem o seu poder através da formação de partidos políticos e da realização de eleições plebiscitárias em que o eleitorado confirmava em massa o direito do regime governar (Alto Volta e Mali são bons exemplos deste processo).

Outra tendência pós-independência foi o afastamento de sistemas federalistas e quasi-federalistas e substituição por *estruturas de governo unitárias* (as únicas excepções significativas foram a Nigéria sob governo civil e o Sudão depois de 1972). Os elementos federalistas das constituições de independência foram retirados (caso do Quénia e Ghana) e os aparelhos de Estado quasi-federalistas colapsaram (caso dos países da África Francófona). A justificação para este afastamento foi o facto do federalismo incentivar sentimentos sub-regionais e dificultar ainda mais o grande desafio da integração nacional.

De facto, muitos estados africanos enfrentavam o problema do *sub-nacionalismo*: ligação alargada da população a uma unidade (de definição étnica, linguística ou religiosa) não coincidente com as fronteiras do novo Estado. O problema foi resolvido através de vários meios: a integridade nacional foi mantida através de emendas à constituição (Ghana e Zâmbia), através da força (Zaire e Nigéria) ou uma mistura dos dois (Uganda e Zimbabué). No Sudão criou-se um nível intermédio de governo entre o governo central e local – este sistema não conseguiu trazer estabilidade política e desenvolvimento económico, mergulhando novamente o país em guerra civil em 1983.

Vários grupos sub-nacionais têm reclamado independência ou maior autonomia (experiência de federalismo étnico na Etiópia após 1991; autonomia regional de Zanzibar relativamente à Tanzânia). Estados que adoptaram medidas de descentralização regional

(Zâmbia e Tanzânia) na prática resultaram não na descentralização da autoridade administrativa mas no aumento do papel de funcionários públicos do aparelho central ao nível local, geralmente à custa da participação popular: “a desconcentração é apenas outra forma de centralização e não deve ser confundida com a evolução da autoridade central para órgãos locais mais autónomos” (Stryker em relação à Costa do Marfim, citado em Tordoff, 1997, p.11). Mas até 1980 a maioria dos estados evitaram medidas de descentralização.

Uma sétima tendência, mais sócio-económica que política, foi a rápida *urbanização das populações* em muitos estados africanos, levando ao crescimento de bairros da lata que se estendem em torno dos centros urbanos.

As capitais de muitos países (notavelmente da Nigéria e Quénia) funcionam como um íman para os desempregados, para o êxodo rural de migrantes em busca de melhores condições e para os refugiados de guerra de outros países. Verificou-se também um aumento de pessoas que, tendo terminado a educação pelo menos até ao nível primário, não conseguem encontrar empregos devido ao desajustamento entre a expansão da economia e o aumento do nível educacional.²⁵

A *assimetria entre desenvolvimento rural e urbano* aumentou após as independências e os desequilíbrios regionais da economia também aumentaram. É neste contexto que surge o argumento de que crescimento económico não equivale necessariamente a desenvolvimento económico (muitas vezes aplicado ao Quénia e Costa do Marfim). Esta tendência justifica também as tentativas de evitar a estratificação social através da adopção de medidas de equalização (caso da Tanzânia).

Uma tendência final, entre outras tendências que poderiam ser isoladas, foi a determinação dos estados africanos em prosseguir uma *política externa independente*. Conscientes do seu poder de negociação fraco, vários estados tentaram formar uniões políticas regionais, mas pouco resultou destas tentativas. Organizações regionais com objectivos económicos não tiveram melhores resultados, enquanto que a Organização de Unidade Africana que abrange o continente conseguiu sobreviver apesar das suas fraquezas, mas sem grandes resultados práticos para os seus membros.

²⁵ No Botswana só 3 em cada 10 pessoas que terminam a escolaridade obrigatória encontram trabalho assalariado ou conseguem prosseguir a sua educação ou formação; os restantes têm que encontrar emprego na economia rural, no sector informal ou emigrar para a África do Sul para trabalhar nas minas.

Muitos estados procuraram alargar as suas ligações comerciais e diversificar as suas fontes de ajuda externa para além da antiga potência colonial, mas estas mudanças não diminuíram a dependência económica externa dos países africanos. Mesmo os regimes revolucionários como Angola e Moçambique não podiam seriamente contemplar um corte total com a economia capitalista mundial – Angola dependia das receitas do petróleo tendo que trabalhar com multinacionais petrolíferas; Moçambique dependia do sistema regional centrado na África do Sul. Mas a dependência económica externa, conjugada com posições geográficas desfavoráveis e fraqueza económica interna, não evitou que os estados africanos declarassem vigorosamente os seus interesses nacionais, resistindo firmemente à interferência externa.

Mais recentemente, a partir do final da década de 80, vários acontecimentos pareciam contrariar as tendências dos processos políticos mencionados anteriormente. A crise económica e os problemas sociais agudos reforçavam a exigência de mudança política e levaram ao abandono discreto do socialismo a favor de elementos de um *sistema capitalista*. O colapso da União Soviética e de outros regimes socialistas da Europa Central e de Leste significavam que as alianças estratégicas e o financiamento de estados satélite em África pelo Bloco de Leste já não seriam viáveis. Paralelamente, o fim da Guerra Fria significava que as democracias ocidentais já não tinham vantagens no financiamento de regimes africanos ineficientes ou corruptos só para evitar que eles se alinhassem com o Bloco de Leste (Fage, 1995).

Países de convicções ideológicas variáveis – estados capitalistas africanos como a Costa do Marfim, Quênia e Nigéria, estados com regimes socialistas populares como o Ghana e a Tanzânia, estados afro-marxistas como o Congo, Angola e Moçambique – adoptaram elementos de economia de mercado, introduziram leis de investimento mais liberais e tomaram medidas para modernizar e/ou privatizar empresas públicas ineficientes. Esta redução da importância e envolvimento do Estado na economia, acompanhada por medidas de liberalização económica, foi na maioria dos casos incentivada (ou mesmo exigida) pelas organizações financeiras internacionais: a introdução destas medidas teria como contrapartida o apoio do Fundo Monetário Internacional e, consequentemente, do Banco Mundial.

Por outro lado, generalizava-se a convicção de que o desenvolvimento económico só seria conseguido com a eliminação dos regimes de partido único autoritários, corruptos e ineficientes. A pressão para realizar mudanças no plano político e económico alargou-se pelo continente – acreditava-se que apenas um *sistema multi-partidário democrático* podia travar a espiral económica descendente de África. O apelo à democratização e à “good governance” fazia-se sentir no plano político interno, com greves, manifestações e conferências a exigir eleições multi-partidárias e governo democrático, e na cena internacional, com os estados doadores dos países ocidentais e também o Banco Mundial a pressionar no mesmo sentido.

Esta pressão externa resultou da percepção de que o Estado Africano, enquanto agente de desenvolvimento, não só não tinha cumprido os objectivos que se tinha proposto como constituía um dos principais obstáculos ao desenvolvimento. Considera-se que, pelas suas características, é particularmente susceptível à corrupção e que só uma mudança ou reforma total das suas estruturas permitiria quebrar esta lógica de exploração do aparelho de Estado, realizada na maioria dos casos à custa do bem estar do resto da população.

Estabelecido o contexto, a evolução histórica e as características económicas, sociais e políticas dos países da África Sub-Saariana, no ponto seguinte vamos olhar mais de perto para os mecanismos de corrupção no Estado em África, analisando em que medida é que as características e tendências identificadas neste ponto potenciam a ocorrência de corrupção e em que medida é que afectam o processo de desenvolvimento dos países africanos.

2.2. MECANISMOS DE CORRUPÇÃO NO ESTADO EM ÁFRICA

A crise política e económica de África é actualmente encarada como uma consequência da má governação dos líderes africanos que, tendo usado e abusado do poder do Estado para os seus próprios fins, dissiparam a sua herança colonial e inibiram a iniciativa dos seus cidadãos. Apesar da importância das condicionantes exógenas (ou externas) como a desigualdade dos termos de troca entre países industrializados e em desenvolvimento e o fardo intolerável da dívida externa destes últimos, não é possível explicar o subdesenvolvimento de África exclusivamente em termos do contexto capitalista internacional:

“[E]stes choques [externos] foram ampliados pela (...) corrupção desmesurada, a incapacidade administrativa e a má gestão económica. Para além disso, o ambiente de repressão intelectual impossibilitou o debate necessário sobre a crise e efectivamente eliminou a análise alternativa do papel dos factores internos.” (Ayittey, 1992, p. 5-6)

Começamos esta parte do trabalho por clarificar alguns conceitos associados à relação Estado-Sociedade. Analisamos de seguida as características relevantes do Estado e da Sociedade nos países africanos, quer o Estado colonial, quer as relações de poder e regras de jogo político estabelecidas na sequência das independências. Especial destaque será dado à questão dos “big men” na política africana, às redes patrono-cliente e à problemática questão da etnicidade na política em África.

Estado na Sociedade: Teoria do Poder

Como nos diz Chabal, a política assenta no poder:

“O poder, independentemente da sua definição precisa, é essencialmente sobre o equilíbrio entre o controlo e o consentimento que governam as relações entre o governante e o governado. As relações de poder existem a partir do momento que [as pessoas] se reúnem em comunidades, independentemente dos seus níveis de desenvolvimento produtivo. Logo, perceber a política é perceber as relações de poder no seu contexto histórico.” (Chabal, 1994, p.5)

Nas sociedades modernas, entende-se o *poder político* como uma *função* (um dever, um serviço) que confere aos seus legítimos detentores o direito de governar. De um modo geral, entra no âmbito do poder político tudo o que se refere à autoridade exercida na prossecução do fim do Estado: o bem comum. Considera-se que o poder emana da *sociedade civil*, enquanto conjunto organizado e estável de indivíduos que procuram juntas a realização de determinados objectivos. A sociedade civil deve possibilitar a realização dos indivíduos que a compõem através da convergência harmónica das actividades dos seus diversos membros no sentido do bem comum. Intimamente ligado a este conceito está o de *cidadania*, conceito de vínculo entre os indivíduos de uma sociedade e o Estado como resultado do pacto social, do *consenso* relativamente aos objectivos e princípios sociais comuns, que se traduz num conjunto de direitos e obrigações entre ambos.

O poder de Estado só é *legítimo* quando confirmado por escolha dos cidadãos (seja qual for o processo de escolha adoptado) e quando, através dos meios à sua disposição (a *lei* e a *autoridade* – podendo recorrer à coerção ou uso legítimo de força física para submeter os indivíduos às regras que estabelece), procura alcançar e preservar os princípios sociais de solidariedade, primado do bem comum e subsidiariedade. Serão governantes *ilegítimos* os que, sem que as circunstâncias o exijam, se impõem contra a vontade da sociedade, os incompetentes, de incapacidade verificada, irremediável e os que abusam, de forma grave, permanente e generalizada, do poder.²⁶

A desvantagem desta definição está na visão estática e no enviesamento ocidental que tem da relação Estado-Sociedade. Estudos recentes (Abélès et Jeudy, 1997; Midgal, Kohli and Shue, 1994) encaram a definição de poder político não como função mas como *processo*. A política não é um elemento estável, considerado de forma isolada da dinâmica social global. O Estado não é uma entidade ideológica fixa mas representa um conjunto de objectivos em mudança, incorpora a dinâmica dos vários grupos sociais com os quais é envolvido e que colocam pressão sobre o Estado no sentido de ver os seus objectivos realizados. Não é portanto surpreendente que os estados raramente geram uma resposta única e homogénea a uma questão ou problema ou sequer um conjunto variado

²⁶ Ver Cabral, 1983a e 1983b.

de respostas concertadas. Resultados políticos – a formulação e implementação das políticas do Estado – reflectem a agregação de várias acções diferentes, baseadas em respostas a pressões colocadas sobre diferentes partes e a diferentes níveis do aparelho de Estado. A política pode desta forma ser considerado como um sub-sistema do sistema social global.

Outra crítica que pode ser apontada é à concepção de sociedade civil implícita, de tradição liberal, que sugere que a sociedade é um conjunto de interesses e grupos de pressão com um interesse colectivo no sistema capitalista e que funcionam no sentido de controlar a actividade do Estado, podendo exigir a sua transparência e responsabilização. Mas as sociedades civis nos países em desenvolvimento raramente actuam em conjunto com o aparelho político dos seus estados para proteger o capitalismo. As probabilidades de muitos grupos sociais se sentirem excluídos do processo de desenvolvimento levam-nos, pelo contrário, a sentirem os seus interesses ameaçados e a contestar o processo de acumulação capitalista. Esta observação ajuda a perceber a predominância das redes patrono-cliente nos países em desenvolvimento. (Khan, 1998)

Especificidades do Estado Colonial

Na altura das independências, os novos líderes políticos africanos herdaram um aparelho de Estado com relações de poder estabelecidas no contexto das colonizações. O Estado pós-colonial deriva fundamentalmente do Estado colonial, um produto de circunstâncias históricas muito específicas. Resumidamente, foi uma superestrutura legal e política concebida para controlar e gerir os territórios coloniais. Independentemente das diferenças entre as potências coloniais, todas procuraram estabelecer a soberania imperial sobre os territórios coloniais, legitimar o seu governo e assegurar a lealdade dos seus súbditos, estabelecer as administrações e infra-estruturas necessárias para governar as colónias com o mínimo de custos para a metrópole, explorar os recursos das colónias e, finalmente, ‘civilizar’ os seus súbditos coloniais à sua imagem.

Ao descender do Estado colonial, as características do Estado pós-colonial continham a semente da sua destruição. A sua dimensão, estrutura, organização e papel político foram determinados pelas necessidades e prioridades do Estado colonial. Depois das independências, o Estado em África não estava adaptado às necessidades ou recursos

dos novos países independentes. Por exemplo, a excessiva burocratização, propícia ao funcionamento do Estado colonial, não se adequava à eficácia ou viabilidade financeira necessária para um Estado independente ou para lidar com os desafios que os países africanos enfrentavam.

O Estado colonial era um Estado essencialmente *burocrático*. O estabelecimento de uma burocracia, simultaneamente símbolo e estrutura do Estado colonial, definiu a sua relação com as sociedades colonizadas. Ser um súbdito colonial implicava o relacionamento com a burocracia colonial. O Estado colonial fazia as leis, a sua burocracia implementava-as, fazia os julgamentos e aplicava as penas. A burocracia definia quais as actividades económicas aceitáveis para os africanos, definindo as suas ocupações e identidades. Para todos os efeitos práticos, a burocracia governava os súbditos coloniais, ou seja, para um indivíduo, a burocracia era *per si* o Estado.

Para o africano, o acesso à burocracia passou a ser o meio principal de promoção pessoal. Ser admitido na burocracia, através do sistema de educação fornecido ou regulado pelo Estado colonial, era o investimento mais seguro e lucrativo do trabalho individual. O Estado colonial não só criou uma burocracia como criou uma classe burocrática nacional.

Por outro lado, é um Estado que não emanou da sociedade civil que governa. Ao contrário dos Estados nas sociedades europeias, em que se desenvolveu uma relação de simbiose entre a sociedade civil e o Estado, o Estado colonial foi *superimposto*, tendo a sociedade civil e a comunidade política que se adaptar ao Estado em vez de, como historicamente aconteceu nos países europeus, o inverso. A consequência destas circunstâncias é que, apesar do seu grau de desenvolvimento, o Estado em África não está ancorado na sociedade civil e comunidade política africana. Chabal, na sequência de outros autores, designa este tipo de Estado como 'soft', caracterizado por:

“fundações fracas, estrutura deficiente, sem uma legitimidade profunda e, em geral, sem os meios políticos para exercer o seu poder de forma consensual sobre a sociedade civil.”
(Chabal, 1994, p.74)

Na esfera política, o Estado colonial definia ele próprio a comunidade política: delimitava as suas atribuições, criava a sua infra-estrutura e definia as regras do jogo político, as quais podia alterar para se adequarem às situações. Desta forma, a *esfera política* em África começou por ser um produto do Estado colonial. As suas fronteiras, as regras da actividade política, a identidade dos actores políticos, a própria linguagem política resultaram de uma interpretação burocrática de política.

Na *esfera económica* era o actor económico dominante: introduzia a moeda, aplicava os impostos, desenvolvia os mercados, definia as utilizações da mão-de-obra, introduzia novos produtos agrícolas, controlava a produção, o comércio interno e a exportação, importava mão-de-obra estrangeira ou incentivava a fixação de colonos. Acima de tudo, o Estado colonial procurou integrar as economias das colónias na economia da metrópole, desempenhando desta forma o duplo papel de mediador e de agente principal da actividade económica.

Outra característica do Estado colonial era que governava pela *força*, i.e., sendo a legitimidade colonial apenas superficial, os confrontos dos cidadãos com o poder colonial eram tendencialmente resolvidos pela força.

Era um Estado *centralizado*, na medida em que a sua legitimidade dependia da sua capacidade de controlar e gerir a comunidade política que criara, em vez de incentivar a representatividade das suas partes constituintes. A centralização não significa que não existiam estruturas de governo local; significa que estas estruturas respondiam em primeiro lugar ao governo central, em vez de aos cidadãos da sua localidade.

Finalmente, era um Estado *coercivo*, não só porque tinha o monopólio do exercício legal da força mas porque a coerção colonial era sancionada pela política colonial, i.e., por um poder exterior à comunidade política africana. O uso de coerção era determinado em função da potência colonial, ou seja, o Estado colonial derivava o seu poder de uma coerção legalmente sancionada mas sem responsabilização face aos súbditos do Estado. A legitimidade do Estado colonial para impor a lei e usar a força derivavam essencialmente das políticas coloniais que reflectiam os imperativos das potências colonizadoras.

Por tudo isto, o poder do Estado colonial parecia enorme, quase ilimitado. É neste contexto que Médard (1983) fala de *Estado sobre-desenvolvido*. Na altura das independências parecia dotado de um poder incomensurável, com os meios para controlar sem restrições o destino e recursos de um país independente. Não é portanto surpreendente que os nacionalistas tenham colocado a conquista do Estado colonial como o objectivo prioritário das independências.

Não restavam dúvidas que o meio para realizar as ambições políticas dos líderes nacionalistas africanos estava no controlo do aparelho de Estado e na captação do seu poder. Independentemente das suas tendências ideológicas, nunca se colocou a hipótese de poderem dispensar a máquina política colonial e criar um Estado a partir do zero. Considerava-se que o que estava errado no Estado colonial não era a sua estrutura mas a sua missão: mudando a missão dessa máquina, era possível utilizá-la para a criação de um Estado-nação e de uma comunidade política africana moderna, de acordo com novos princípios de responsabilização política.

Em retrospectiva, esta avaliação foi um equívoco: a natureza do Estado colonial determinou a natureza do Estado pós-colonial. Não só o Estado pós-colonial possuía todos os poderes e atribuições formais do Estado colonial, como não estava sujeito às restrições políticas coloniais. Até que novos princípios políticos de responsabilização fossem estabelecidos, o Estado pós-colonial não tinha praticamente obstáculos ao seu funcionamento. Era o actor dominante da comunidade política e da vida económica, sendo os detentores de poder no Estado os membros mais poderosos e privilegiados da sociedade. Como consequência, a política em África rapidamente se centrou no controlo do aparelho de Estado. O sucesso ou fracasso político (e económico) passou a ser determinado essencialmente pela posição relativa em relação ao Estado.

“Os novos países africanos são pobres e vêm-se a braços com grandes dificuldades que têm que resolver por eles. Os homens públicos sobre os quais desceu a riqueza numa torrente súbita e inimaginável não são herdeiros de uma longa tradição de saldos bancários confortáveis e de responsabilidade pública; são milionários *nouveaux riches* da administração pública. [Em África], nem todos os que estavam no sítio certo na altura certa eram homens cultos, educados ou honrados.” (Wraith e Simpkins, 1963, p. 13)

Estado contra Sociedade: Poder em África

Naturalmente que os vícios políticos africanos não são da exclusiva responsabilidade dos homens no poder. Nenhum Estado, nem mesmo em África, actua em isolamento do resto da sociedade. Alguns autores (Midgal, 1988; Bratton, 1994) consideram mesmo que as características da relação entre o Estado e a sociedade, nomeadamente em África, são uma das principais causas da corrupção em particular e da crise económica e política em geral. O grau de autonomia do Estado está relacionado com as suas funções e a forma como estas se articulam com as *pressões sociais*. A estrutura das instituições e dos *grupos de interesse* relevantes influenciam a autonomia do Estado ao nível das suas funções de tomada de decisão.

A este nível Tordoff (1997) considera que o Estado desempenha dois tipos de funções: decisões sobre a estrutura do próprio processo de tomada de decisão, i.e., sobre o funcionamento das próprias instituições (relacionadas com a autonomia estrutural) e decisões sobre a afectação de recursos, sobre a sua distribuição pelas estruturas institucionais (relacionadas com a autonomia conjuntural). A segunda é muito mais habitual do que a primeira, já que é raro os estados alterarem as instituições de formas fundamentais. Mas enquanto que o Estado é relativamente autónomo nas decisões estruturais, a sua autonomia é fortemente influenciada nas decisões de afectação de recursos ao longo dessas estruturas. Por exemplo, um Estado africano pode ter autonomia para reformar os mecanismos de fixação de preços agrícolas mas ser altamente susceptível às pressões sociais exercidas quando as decisões sobre os próprios preços estiverem a ser tomadas.

Os líderes políticos adquiriram controlo formal sobre os aparelhos de Estado, podendo desta forma tomar decisões sobre as estruturas institucionais e consequentemente sobre os processos de tomada de decisão. Mas os resultados institucionais – parlamentos, ministérios, tribunais, etc. – geralmente eram fracos, o que teve um efeito determinante sobre o tipo de grupos de interesse que podiam beneficiar do processo de afectação de recursos.

A influência dos *grupos de interesse* sobre as decisões do Estado foi determinada pela forma como estes grupos se relacionavam com as estruturas institucionais do Estado. Infelizmente os líderes dos novos estados africanos não herdaram a capacidade administrativa e organizativa para adaptar estas estruturas às necessidades de

funcionamento de um Estado independente ou de fazer funcionar as novas instituições que eles próprios criaram. Esta fraqueza de *capacidade administrativa* e organizativa, bem como a falta de mão-de-obra qualificada e experiente para operar a máquina governamental, significava que dificilmente os novos estados africanos conseguiriam resistir às pressões sociais intensas de um eleitorado cujas expectativas foram exacerbadas pelas promessas feitas ao longo do processo de independência. Todas as questões que não fossem estritamente estruturais estavam abertas à pressão social, fosse exercida por grupos étnicos, religiosos ou outros.

O principal problema com que os novos estados africanos se defrontaram na altura das independências não foi o de desenvolvimento económico mas, mais urgente ainda, o de *legitimidade política*. Tinham de estabelecer o seu direito de governar sociedades culturalmente diversas, atravessadas por clivagens sociais e étnicas e, como consequência do impacto diferenciado do colonialismo, caracterizadas por níveis diferentes de desenvolvimento económico e político. Confrontados com uma unidade nacional frágil, os novos estados africanos não podiam (ao contrário dos estados coloniais) isolarem-se das sociedades que governavam. É natural que, na sequência das independências, certos grupos procurassem maximizar a sua posição de poder no Estado emergente.²⁷

Na maioria dos casos, a unidade nacionalista conseguida era o mínimo denominador político comum, i.e., o consenso relativamente aos objectivos políticos terminava com a necessidade de expulsar os opressores coloniais e controlar o Estado colonial. Simultaneamente, as ideologias universais (quer radicais ou conservadoras) que os nacionalistas defendiam obrigavam o Estado pós-colonial a fornecer aos seus cidadãos a mesma gama de serviços que os estados europeus modernos forneciam.

Como resultado das expectativas criadas na campanha nacionalista, o Estado pós-colonial enfrentava exigências que o Estado colonial nunca teve de satisfazer. Mas o Estado colonial também tinha acesso a recursos externos (financeiros, políticos,

²⁷ Por exemplo, apesar dos Kikuyu no Quénia não serem tradicionalmente um grupo de autoridade centralizada e organizada, foram os principais impulsionadores do movimento de libertação e, sob a presidência de Kenyatta, dominaram a política queniana ao ponto de alienar outros grupos étnicos (incluindo os Luo e os Kalenjin).

simbólicos e coercivos) a que o Estado pós-colonial não podia aspirar. Os países africanos independentes podiam apelar às antigas potências colonizadoras ou a outras nações para lhes fornecer ajuda ou assistência, mas nunca numa escala ou com a rapidez que o Estado colonial podia. Apesar de terem começado com um grande capital de recursos simbólicos (tal como o fervor nacionalista) para juntar ao capital político herdado, os recursos económicos e financeiros não podiam de forma alguma ir de encontro às ambições nacionalistas.

Na ausência de um consenso nacional sobre objectivos e valores, e à falta de recursos suficientes para satisfazer todas as necessidades sociais, os novos estados africanos tiveram que negociar, desde o nível político mais elevado, formas de acomodar os interesses de diferentes grupos. O poder negocial de um grupo era proporcional à 'fatia' que os membros desse grupo esperavam receber do 'bolo' nacional. O líder de um grupo de interesses tinha de recompensar os seus seguidores pelo seu apoio. A lógica das relações políticas no contexto africano passou a ser a alimentação das redes de patrono-cliente estabelecidas desta forma: patrimonialismo.

Os 'big men' e as relações patrono-cliente

Sociedades com estas características são difíceis de governar através do consenso. A tendência verificada foi a emergência de um 'homem forte' que jogasse o papel central na integração nacional, construindo o seu poder pessoal e eliminando divisões políticas através da distribuição de benefícios materiais, capitalizando sobre lealdades pessoais e coagindo os resistentes. Com uma diferenciação fraca entre a esfera pública e privada, os recursos públicos num Estado patrimonial são utilizados para promover estes objectivos pessoais. A *personalização do poder* e a ausência de institucionalização significa que as decisões públicas tendem para a arbitrariedade e eventualmente para o autoritarismo. Sem regras ou normas institucionalizadas, o poder pode ser exercido livremente de acordo com os caprichos pessoais do líder.

Existe também uma *diferenciação fraca entre o político e o económico*: o poder político traz a riqueza económica que traz o poder político. A esfera económica não joga de acordo com as regras de mercado da mesma forma que a esfera política não joga de acordo com as regras do Estado. Num Estado patrimonial a política torna-se numa

espécie de negócio, onde os meios de troca são o dinheiro e as relações políticas (Médard, 1991).

Num estudo recente da corrupção, Kauffman (1999) fala-nos de um novo modelo de Estado, o '*Grabbing Hand Model*',²⁸ de acordo com o qual os líderes políticos e burocratas procuram atingir os seus próprios objectivos, na melhor das hipóteses contemplando também os interesses dos seus clientes. Quanto maior e diversa for a base de apoio do político, i.e., a sua *clientela política*, maior é a convergência entre os objectivos do político e os objectivos de promover o bem estar social em geral. O poder dos políticos e burocratas é um resultado dos direitos de controlo que têm sobre a esfera económica de um país. Este controlo é necessário em qualquer sociedade para que o Estado atinja os seus objectivos, i.e., o de promover o bem estar dos seus cidadãos. Mas quanto maior for este controlo e mais fracos forem os mecanismos para o limitar, mais oportunidades (e probabilidades) existem para a corrupção.

Os líderes destes países desenvolvem uma estratégia de duplo interesse: à medida que o poder formal do Estado parece diminuir, devido à decadência das estruturas burocráticas exploradas para uso pessoal, aumenta o poder informal do Estado, incluindo a sua capacidade de intervir nos mercados informais e de procurar novas oportunidades e recursos para os seus clientes (Tordoff, 1997).

O *Estado patrimonial* (Médard, 1983) seria uma extensão da lógica das relações de poder nas sociedades tradicionais: o poder político reside numa pessoa que o exerce como se este fosse uma extensão do seu poder pessoal, sendo o Estado posto ao serviço das necessidades pessoais dos líderes. Mas neste caso a posição de autoridade apoia-se não só sobre a família directa, como também sobre os seguidores e clientes. Em troca deste apoio, o líder tem a obrigação de satisfazer as necessidades dos seus clientes. O Estado patrimonial assenta assim num poder pessoal que é apoiado por uma mistura de tradição e de arbitrariedade.

Os "*big men*" africanos apoiam-se em grupos que criam e mantêm através da sua generosidade. Para ganhar prestígio face aos seus concorrentes, têm de mobilizar a lealdade e obrigação do maior número possível de clientes. Muitas vezes esta

²⁸ Por referência ao *Invisible Hand Model* de Adam Smith, sendo este último não tanto um modelo de Estado como de ausência de Estado (ou Estado mínimo), sendo o mercado responsável pela afectação de recursos que conduz ao óptimo social.

mobilização passa pela utilização de símbolos ‘neo-tradicionais’ (daí a utilização do termo ‘neo-patrimonialismo’ em vez de patrimonialismo em relação ao Estado africano contemporâneo) como a solidariedade étnica.

Neste contexto parece importante lembrar a literatura sobre a importância de formas pessoais de troca nas sociedades tradicionais (Scott, 1976, Decoudras, 1997) e da importância das redes de relações recíprocas que podem incluir a ligação a ‘padrinhos’ social ou politicamente dominantes, dos quais é possível obter recursos como terra, emprego, empréstimos e protecção legal ou física em troca da lealdade e apoio político. Se a este conceito juntarmos o de “pluralismo moral” típico das sociedades africanas, em que valores e referências tradicionais e modernas co-existem (Martin, 1991), obtemos um enorme potencial de combinação de valores morais para legitimar as acções – utilização de redes de solidariedade para a realização de ambições individuais, utilização do posto público para beneficiar o grupo de origem ou para o enriquecimento pessoal, enfim utilização de referências e símbolos tradicionais para promover objectivos e ambições bastante modernos.

Importa aqui fazer uma nota: no contexto africano, alguns autores sugerem que a atribuição de subornos em troca de favores seria um equivalente moderno da troca de prendas, tendo uma explicação cultural na reciprocidade tradicional das relações nas sociedades africanas. Em resposta a isto, citamos o General Obasanjo, chefe de Estado da Nigéria:

“Assusta-me a forma como um aspecto integral da nossa cultura pode ser utilizado como base para justificar comportamento inqualificável. No conceito africano de generosidade e reciprocidade, uma prenda é dada, não é exigida. O seu valor geralmente está na sua essência e não no seu valor material. Geralmente é feito às claras e nunca em segredo. Quando é excessiva, torna-se incomoda e é devolvida. Quando muito, a corrupção perverteu e destruiu este aspecto da nossa cultura.” (citado em Pope, 1997, Cap. 1, p. 5)

Estas explicações argumentam que as normas sociais de um país podem reforçar a ligação de um indivíduo a grupos sociais ou étnicos em detrimento da sua responsabilidade de agir pelo bem comum. O problema destes argumentos como explicação da corrupção é que apelam à tautologia, i.e., sem especificar exactamente quais as normas e sem demonstrar a sua existência, argumentam que se um país tem

corrupção elevada, então as normas são tais que favorecem a corrupção. Não consideram que pode existir uma oposição explícita entre a corrupção e as normas de muitas sociedades tradicionais (Goudie e Stasavage, 1997). As experiências de micro-financiamento ao sector informal, ilustradas pela experiência neste campo do Grameen Bank, provaram que as normas sociais tradicionais muitas vezes reforçam valores como a responsabilidade, actuando a pressão de grupo no sentido de manter normas de conduta éticas e morais.²⁹

Etnicidade Política ou Politização da Etnia

A literatura sobre a importância da etnicidade na definição de *identidades políticas* (Tetzlaff, 1992; Sandbrook e Barker, 1993) caracteriza a identidade étnica por uma dimensão subjectiva de origens comuns e uma dimensão objectiva de interesses comuns. A competição por recursos políticos escassos leva à reinvenção de identidades étnicas como a forma mais eficiente para a defesa de interesses de um grupo social. A consciência étnica torna-se assim numa base surpreendentemente flexível para a solidariedade política, variando consoante a arena de competição. É um fenómeno moderno e duradouro, não apenas um produto da diversidade cultural ou de hostilidades tradicionais.³⁰

Quanto às relações de classe na configuração política africana, a evidência parece apontar para a *ausência de uma consciência de classe* bem definida. A formação de elites económicas e as relações de classe estão fortemente associadas a relações de poder e não de produção – o poder económico depende fortemente do exercício de poder político. A burguesia ‘embrionária’, composta por funcionários públicos (incluindo militares) e empresários, é totalmente dependente do Estado para a manutenção do seu

²⁹ A taxa de reembolso de empréstimos deste banco é de 98%, um valor invejável para a maioria das instituições de crédito, ainda mais notável se tivermos em consideração que os credores deste banco situam-se entre os grupos sociais mais pobres e desprotegidos.

³⁰ De acordo com Abélès e Jeudy (1997), a etnia é definida pelos seguintes elementos: a existência de uma língua comum; a consciência de formar um todo dentro do qual os seus membros gozam de compreensão recíproca; uma identidade cultural; a convicção de uma origem comum; a existência de um costume endogâmico. As diferenças ou semelhanças culturais entre etnias é menos importante do que o facto de os próprios membros da etnia considerarem essas características como significativas. Nesta perspectiva, a etnicidade é menos uma questão de cultura do que uma questão de organização social.

estatuto, no caso dos primeiros porque pertencem à burocracia, cuja composição varia consoante os ventos políticos, no caso dos segundos porque precisam de protecção contra o capital estrangeiro, de controlo da força de trabalho, de subsídios e empréstimos de capital. A classe trabalhadora é relativamente pequena, com fortes flutuações entre a cidade e o campo – os trabalhadores são apenas parcialmente proletarizados dado que mantêm as ligações ao mundo rural e não dependem exclusivamente de empregos assalariados para sobreviver. Os camponeses, apesar de em maior número, não têm influência política enquanto classe devido à ausência de organização, à dispersão geográfica e às divisões étnicas.

Na ausência de uma consciência de classe bem definida, a *manipulação de identidades étnicas* surge como um dos mais importantes instrumentos políticos nas relações de poder em África. Mas a utilização de identidades étnicas teve efeitos negativos, nomeadamente a distorção das relações entre o Estado e a sociedade, e a estratificação e fragmentação social ao longo de linhas étnicas hierarquizadas. A etnicidade não funciona apenas a favor do Estado mas também a favor das minorias políticas, enquanto meio de mobilização contra o Estado quando este representa os interesses de uma etnia dominante. A politização da etnicidade também pode levar, face à repressão e às carências económicas destes países, aos extremos de racismo aberto, de guerra civil e etnocídio (veja-se o Ruanda).

La Politique du Ventre

Tendo em consideração o grande poder do Estado sobre a esfera económica, quer como resultado das características herdadas do Estado colonial, quer como resultado da intervenção alargada do Estado na economia no período a seguir às independências, tendo em consideração que as clientelas políticas são altamente divididas devido a polarizações étnicas, religiosas, linguísticas, etc., muitas vezes criadas ou exacerbadas pela disputa do poder e controlo do aparelho de Estado e que, simultaneamente, não foram criados mecanismos institucionais para controlar a arbitrariedade de utilização desse poder, o resultado do funcionamento do Estado em África parece ser determinado à partida pelos mecanismos desse funcionamento. Resulta que a corrupção, enquanto abuso de poder e exploração das estruturas e recursos de Estado para servir interesses privados

e beneficiar um grupo restrito de pessoas (clique ou clientela política) é praticamente inevitável na maioria dos países africanos.

Esta forma de corrupção, patrimonialista, clientelista e cleptocrata, pela sua natureza quase “canibalística”, corrompe e finalmente acaba por consumir o próprio Estado que a propicia. Só é possível num país em que o sentido de nação é ténue ou inexistente – os políticos e outros que participam no assalto aos recursos do Estado não têm um sentido de ‘pertença’ em relação à nação ou às suas instituições. Este aspecto da corrupção acaba por ser sintomático de uma falha política mais ampla, porque importantes grupos de interesse na sociedade sentem que só podem avançar os seus interesses económicos ou políticos através da corrupção.

Outra particularidade desta forma de corrupção é que só pode ocorrer com a aprovação, cumplicidade ou aprovação do chefe de estado. Geralmente ocorre em países onde existe uma concentração desproporcional de poder no cargo político mais elevado e onde se desenvolveu uma cultura de impunidade ao mais alto nível face à corrupção, geralmente devido a uma quebra deliberada no primado da lei. Corrupção a esta escala – que se pode designar por *mega-corrupção* (pelas quantias em causa e pelo nível hierárquico das pessoas envolvidas) – parece ser exclusiva da África Sub-Saariana.

Alguns observadores argumentam que é injusto privilegiar África como objecto de crítica na área da corrupção, já que existe evidência que a corrupção é um problema grave em outras partes do mundo, nomeadamente na Ásia. Mas a distinção importante é que este nível de corrupção – o mais destrutivo de todos – é mais prevalente nos países africanos. De facto, os países asiáticos conseguiram registar ritmos de crescimento económico impressionantes apesar da existência de corrupção em pequena ou grande escala. A mega-corrupção, pelo contrário, é sinónima de declínio económico generalizado já que tem um impacto extremo na economia – o governo pagar por bens que não são entregues (“air-supply” é a sua designação no Uganda), subsidiar exportações inexistentes, entre outras actividades, produz níveis de inflação e desequilíbrios macro-económicos tremendos. Dado ser sintomático de um fracasso político alargado, os que participam nestas actividades só se sentem seguros se os seus ganhos forem enviados para o exterior, agravando desta forma os impactos negativos da corrupção ao contribuir para a fuga de capitais.

CAPÍTULO 3: O CASO DO QUÊNIA

“O nacionalismo africano, tal como existe, não produziu resultados. Ele alimentou o tribalismo, a corrupção e a má gestão. (...) Em nome da independência, do nacionalismo e da africanização, uma pequena elite governante tem utilizado o poder de Estado para o enriquecimento pessoal sem respeitar os interesses do resto da sociedade. (...) Transformou o processo democrático num objecto de troça, subverteu-o e levou-o ao ridículo de um processo eleitoral que favorece sempre os ricos e poderosos. Fê-lo com o apoio e conhecimento do Chefe de Estado, utilizando um sistema de poder político altamente centralizado. (...) Entretanto, como resultado da pobreza absoluta, o queniano médio olha agora para os que têm dinheiro como seus salvadores. Sabendo isto, a elite governante aperfeiçoou a arte da filantropia como forma de comprar a lealdade dos oprimidos e explorados. (...) Hoje em dia esta é a maldição de quase todos os quenianos. Confrontados com qualquer problema público, procuram uma solução essencialmente privada.”

Peter Anyang' Nyong'o, “Recovery without law reforms a pipe-dream”, in
Kenya Politics, Nairobi, 7 de Agosto de 1999

3.1. ANÁLISE POLÍTICO-SOCIAL PÓS-INDEPENDÊNCIA³¹

Apesar de ser um dos países mais estudados da África Sub-Saariana, é raro surgirem em Portugal – nomeadamente nos meios académicos – referências ao Quénia. A razão mais plausível para este facto é a quase ausência de relações económicas e políticas de Portugal com este país.

Situado na costa oriental de África, na zona equatorial, é um país de grande diversidade geográfica, climatérica, ecológica e étnica. Tem fronteira com a Etiópia e Sudão a norte, com a Somália e o Oceano Índico a leste, com o Uganda e o Lago Vitória a oeste e com a Tanzânia a sul (ver Mapa 2).



MAPA 2 – QUÉNIA (*Fonte: CIA Factbook, 1999*)

Com uma população de cerca de 29,7 milhões de pessoas (estimativas de 1998), 30% das quais são população urbana (sobretudo em Nairobi e Mombaça), o Quénia tem

³¹ Dado que este ponto do 3º Capítulo foi elaborado através do cruzamento de várias fontes bibliográficas para permitir um apanhado dos momentos mais importantes do percurso histórico recente do Quénia, torna-se difícil citar quais as fontes que se utilizou em referência a um aspecto ou acontecimento particular. Mencionamos aqui as mais consultadas na preparação desta parte do trabalho: Baptista (1998); Barkan (1995); Berman and Lonsdale (1992); Finlay and Crowther (1997); Grignon et Prunier (1998); Haugeraud (1995); Himbara (1994); IMF (1998); Kenya Politics (1998-99); KenyaWeb (1999); Leys (1975); Morgan (1998); Rake (1998); Van Buren (1998).

sido um ponto de convergência de grandes movimentos de população, com 42 grupos étnicos (sobretudo de raiz Bantu, Cushita e Nilótica), contribuindo para a sua diversidade linguística e cultural. Ainda hoje, dado ser um país relativamente estável numa região notória em conflitos violentos, é um ponto privilegiado de destino para refugiados do Uganda, Sudão, Etiópia e Ruanda.

Considerado durante muito tempo como a principal história de sucesso num continente conturbado, no início dos anos 90 o Quénia veio a ser encarado como a estrela cadente de África.

Período Colonial no Quénia

Em termos históricos, o Quénia foi colocado sob a “esfera de influência” inglesa na Conferência de Berlim em 1885, sendo o percurso socio-económico queniano indelevelmente marcado pela *administração colonial inglesa*. O interesse inicial da Coroa inglesa no Quénia era sobretudo para assegurar uma rota para o Uganda. Nairobi, capital do Quénia, situa-se mais ou menos a meio do percurso do caminho de ferro construído para o efeito.

Outro dos imperativos da intervenção colonial no Quénia era a necessidade de terra, quer para fins económicos quer para actividades administrativas. Ao nível económico, decidiu-se que a principal actividade económica – a agricultura – seria desenvolvida por colonos da metrópole. Assim começou no início do século o avanço e fixação dos colonos ingleses para as férteis terras altas a norte de Nairobi.

Os seus interesses entraram em conflito com as tribos aí residentes, sobretudo Maasai³² e Kikuyu³³. Naturalmente que os povos prejudicados, sobretudo os Kikuyu, nutriram um grande ressentimento relativamente à expropriação das suas terras a favor dos colonos. O facto dos Kikuyu se integrarem na economia colonial, migrando para a

³² Tribo de etnia nilótica, dedicada essencialmente à criação de gado bovino – a sua religião baseia-se no pressuposto que Deus (Enkai) colocou o gado na terra para eles, sendo anátema quebrar a terra, mesmo para enterrar os mortos. Esta crença entrou muitas vezes em conflito com colonos, quanto mais não seja porque o conceito do gado bovino pertencer a outros que não Maasai era inconcebível para eles. O seu modo de vida permanece hoje largamente inalterado.

³³ Tribo de etnia bantu, dedicava-se essencialmente à agricultura e criação de gado. Notável pela sua capacidade de adaptação cultural, é actualmente o grupo étnico mais numeroso do país. Em termos de vida económica, a sua ‘ética de trabalho’ (acento tónico na produtividade) foi o factor determinante na sua evolução até ao actual *status* na vida contemporânea do Quénia.

capital, formando a base da ‘burguesia africana’, dedicando-se ao comércio e mais tarde à indústria, integrando a administração pública colonial e beneficiando da educação ministrada pelos missionários europeus, constituiu a semente da oposição política organizada que viria a derrubar o regime colonial, ao organizarem-se em associações cujo objectivo principal era recuperar a terra dos Kikuyu.

Entretanto os colonos europeus, não familiarizados com a terra, a sua vida selvagem e as suas pragas, sofriam perdas desastrosas nos seus empreendimentos.³⁴ Não eram os únicos problemas com que teriam de lidar – o início dos anos 20 trouxe os primeiros confrontos violentos entre as autoridades coloniais e as associações políticas. A repressão da revolta aumentou a *politização dos Kikuyu*, marcando o início de uma campanha sustentada pelos seus direitos políticos, sociais e económicos. Por esta altura o homem que viria a marcar irreversivelmente o destino do país emerge como líder: Johnstone Kamau, que mais tarde mudou o nome para Jomo Kenyatta (‘dardo flamejante do Quénia’), é eleito para secretário-geral da Kikuyu Central Association e enviado para Inglaterra onde, ao longo de duas décadas, defende a causa da independência do Quénia junto das autoridades coloniais britânicas. Quando regressa em 1946 ao seu país natal é reconhecido por unanimidade como o líder do movimento de libertação.

O fim da II Guerra Mundial, que envolveu a recruta de tropas africanas, assinala o início da consolidação dos *movimentos nacionalistas* e independentistas africanos, o Quénia não sendo excepção. Com efeito, o regresso das tropas africanas marca a intensificação de campanhas activas pela mudança por todo o continente africano. De facto, desiludidos com a ausência de recompensa pelo seu sacrifício e insatisfeitos com a perspectiva de regressar à vida rural, os ex-soldados dispõem-se a lutar por um futuro melhor. Com a experiência militar adquirida no decurso da Guerra e com a percepção de que as autoridades coloniais não eram de facto imbatíveis, convenceram-se que estes podiam ser obrigadas a aceitar as aspirações africanas.

³⁴ Foi o caso de Lord Delamere, com o conhecido fiasco das suas tentativas de criar ovelhas (“The White Man Country” de Elpext Hussley descreve este episódio) e de Karen Blixen (“provavelmente a melhor escritora e pior agricultora a sair de África Oriental”) com o cultivo de café (que a própria descreve em “Out of Africa”, romance que esteve na base do filme “África Minha”).

No final dos anos 40 e início dos anos 50, a administração colonial inglesa sofre pressões em duas frentes. Por um lado, a União Africana do Quênia (KAU), liderada por Jomo Kenyatta, aumenta cada vez mais a pressão e exigências. Por outro, aumentam o número de seitas terroristas secretas, sendo a mais notória, os Mau Mau, constituída essencialmente por Kikuyu. As autoridades britânicas declaram o estado de emergência em Outubro de 1952, mandando prender Kenyatta pelo seu alegado envolvimento com o movimento de rebelião dos Mau Mau e banindo a KAU.³⁵ Durante a sua detenção e a proibição da actividade política, dois activistas políticos Luo³⁶ ganham proeminência: Tom Mboya e Oginga Odinga, os quais procuram solidificar as alianças tribais e juntar forças com outros líderes africanos proeminentes.³⁷

Com a Conferência da Lancaster House em Londres em 1960, o governo britânico reconheceu a inutilidade de persistir no percurso de repressão das aspirações nacionalistas africanas. A política oficial britânica aceita adiantar as datas previstas para a *concessão da independência*, programando-se a do Quênia para 1963.³⁸ Dá-se o levantamento do estado de emergência, com a introdução de uma constituição de transição, a legalização dos partidos políticos e a atribuição de uma larga maioria aos africanos no conselho legislativo (cujos membros formam a União Nacional Africana do Quênia – KANU – que substitui a KAU), marcando o início da emancipação Queniana.

Nas *eleições gerais* de 1961, a KANU ganha a maioria dos lugares no conselho legislativo, mas recusa-se a constituir uma administração antes da libertação de Kenyatta. Com a sua libertação em Agosto de 1961, ele assume a presidência da KANU, sendo eleito primeiro ministro. A 12 de Dezembro de 1963 o Quênia torna-se independente,

³⁵ Quando a rebelião foi finalmente controlada em 1956, tinha provocado a morte a mais de 13.500 africanos (guerrilheiros, civis e tropas) e pouco mais de 100 europeus. Entretanto, cerca de 20.000 Kikuyu foram colocados em campos de detenção onde muitos viriam a morrer devido às más condições. Contudo, a rebelião abalou fortemente os colonos, contribuindo para que muitos arrumassem as malas e partissem para a África do Sul, Rodésia e Austrália.

³⁶ Um importante grupo tribal de origem nilótica concentrado no noroeste do país (nilóticos dos grandes lagos) – foram pouco afectados pelas expropriações coloniais, mas dado serem dos povos mais numerosos, o seu envolvimento político era apenas uma questão de tempo.

³⁷ Tom Mboya juntou-se a Julius Nyerere da Tanzânia na constituição do Movimento Pan-Africano de Libertação da África Central e Oriental. Um líder carismático e considerado um potencial candidato presidencial, foi assassinado em 1969 por um activista Kikuyu.

³⁸ Desde a II Guerra Mundial que a Inglaterra tinha mudado o Império para uma Commonwealth de Nações. O desejo de poupar custos e impulsionar a debilitada economia inglesa inclinava-a para a libertação das colónias que eram uma fonte de grandes despesas e poucos retornos. O Quênia, devido ao estado de emergência contra os Mau Mau, era claramente não lucrativo.

proclamando-se República exactamente um ano mais tarde. *Mzee* Jomo Kenyatta, considerado o pai da nação,³⁹ governou o país como presidente até à sua morte.

*Uhuru:*⁴⁰ *A Presidência de Kenyatta*

Sob a presidência de Kenyatta, o Quénia transformou-se num dos países mais estáveis e prósperos de África. Ao contrário de muitos outros novos países independentes, não sofreu uma longa sucessão de golpes e contragolpes, desastres militares, ditadores obcecados pelo poder e movimentos de secessão. Apesar de terem existido excessos, podiam ser considerados menores à escala africana. Apostando num sistema marcadamente capitalista e orientado para a economia mundial, o crescimento anual da sua produção nos seus primeiros 15 anos de independência colocaram-no entre os países em desenvolvimento mais bem sucedidos de África.⁴¹

No *plano económico*, desde 1965 até 1980, a sua economia teve um crescimento anual real de 6,8%, com o sector industrial a crescer ao ritmo de 9,7% ao longo dos anos 70. Esta expansão foi financiada por fluxos substanciais de capital estrangeiro, mas também houve uma participação importante de fontes de capital internas. O Quénia permaneceu dependente do Reino Unido, enquanto principal parceiro comercial mas também para assistência militar e ajuda financeira, sendo um importante ‘aliado africano moderado’ dos países da Aliança Atlântica nas cimeiras internacionais.

Na altura da independência, a agricultura do Quénia assentava em plantações e explorações de grande escala orientadas para a exportação. A *agricultura* empregava cerca de 80% da população, contribuindo para cerca de 30% do PIB, sendo mais de 50% das receitas de exportação do país justificadas pela exportação de café, chá (neste momento é o maior fornecedor do Reino Unido, fornecendo 40% das importações de chá

³⁹ O seu título honorífico – *Mzee* – significa ancião respeitado, expressão Swahili utilizada para designar os membros de um conselho tribal, os ‘pais’ da tribo. Nas tradicionais instituições políticas igualitárias do Quénia, os anciões são mais iguais do que os outros – o poder instituído, tal como existe, reside neles. São influentes e respeitados devido à sua idade e aos conhecimentos acumulados ao longo da sua vida.

⁴⁰ “Independência” ou “Liberdade” em kiswahili.

⁴¹ Quando Nyerere, presidente da Tanzânia, criticou o Quénia por ser uma sociedade de “man eat man”, Charles Njonjo, um poderoso político queniano, respondeu que a Tanzânia era uma sociedade de “man eat nothing” (in Buckoke, 1991, p. 213).

deste país), algodão, sisal, píreto (planta a partir da qual se obtém um pó insecticida) e tabaco. O esforço agrícola do governo nos primeiros anos da independência limitou-se a um programa de reforma agrária cujo objectivo era transferir a terra dos colonos europeus para agricultores africanos (mediante o pagamento das devidas indemnizações). No entanto, mais de metade da produção agricultura total é, ainda hoje, de subsistência.

O crescimento desproporcional da *indústria e serviços*, superior ao que se esperaria de um país com o nível de rendimentos do Quénia, deveu-se à presença de um número substancial de colonos europeus e residentes não-africanos, cujos rendimentos elevados geraram a procura necessária para este crescimento. É ainda hoje um dos países mais industrializados de África, beneficiando de infra-estruturas relativamente boas, com uma rede de transportes extensa (rodoviária, ferroviária e portuária) e com uma actividade considerável do sector privado. A indústria contribuía para cerca de 20% do PIB (este valor tem vindo a decrescer face ao aumento da importância dos serviços), incluindo produtos como a cerveja, veículos e acessórios, materiais de construção, têxteis, vidro e químicos. Após a independência, o governo concentrou-se na 'quenianização' da indústria e serviços, com programas de incentivos ao empresariado nacional (leia-se africano).

Na área do *comércio*, o capital indiano sempre foi dominante. Ao contrário do vizinho Uganda, o Quénia não expulsou a sua comunidade asiática, mantendo esta uma grande influência na área do comércio, bem como nas dos serviços e finanças.⁴² Em 1996, mais de metade do PIB tinha origem no sector terciário, reflectindo também a crescente importância do turismo como fonte de receitas do país (19% do PIB).

No *plano político* a evolução foi menos animadora. O Quénia rapidamente se tornou num sistema monopartidário, sendo a competitividade política limitada a conflitos internos ao partido no poder. Em 1965 a KANU tinha-se dividido numa ala 'conservadora', liderada por Mboya e com ideologias de orientação capitalista, e num grupo 'radical',

⁴² A economia do Uganda ainda hoje tenta recuperar das consequências da fuga de capitais asiáticos devido às perseguições promovidas por Idi Amin à comunidade indiana. No Quénia também existia algum ressentimento relativamente ao controlo que esta comunidade detinha de alguns sectores da economia, mas, apesar de algumas lojas terem sido confiscadas a indianos que não assumiram nacionalidade queniana, os ânimos acalmaram-se substancialmente nos anos 70, devido em parte à grande influência desta comunidade e também devido à lição visível na economia do Uganda.

liderado por Odinga , o vice-presidente do país até à sua resignação em 1966 (diz-se que foi ‘purgado’ da hierarquia devido a acusações de conspirar contra o governo), e com ideologias marcadamente socialistas. Odinga formou um novo partido, a União Popular Queniana (KPU), acusando o governo de promover os interesses de uma classe privilegiada restrita. Kenyatta reagiu imediatamente para afirmar a autoridade da KANU – aprovou legislação que exigia que os 30 membros da KPU se submetessem a eleições complementares, sendo apenas 9 membros da KPU reeleitos. Também foi ratificada legislação de segurança, atribuindo ao governo poder de censura e o direito de deter suspeitos sem julgamento.

Em Dezembro de 1966, os elementos de *federalismo*⁴³ do país são *suprimidos*, sendo os dois corpos legislativos do Quénia, o senado e a câmara de representantes, fundidos para formar uma assembleia nacional de câmara única. Em Julho de 1969, Mboya foi assassinado por um Kikuyu, seguindo-se manifestações Luo contra Kenyatta. A KPU foi banida nessa mesma semana, sendo Odinga colocado sob detenção durante 15 meses. Nas eleições gerais de Dezembro, só foram propostos candidatos da KANU. No início dos anos 70, Kenyatta tornou-se crescentemente isolado e autocrático, apesar de ter sido reeleito, sem oposição, para um terceiro mandato de cinco anos em Setembro de 1974.

As principais falhas de Kenyatta foram a sua tendência para favorecer excessivamente a sua própria tribo e considerar todas as críticas, mesmo as construtivas, como equivalentes a uma traição. O controlo do governo e de grandes sectores da economia permaneciam na mão de Kikuyu, em detrimento social e financeiro de outros grupos étnicos. A acumulação de riqueza e terra nas mãos de uma elite política restrita e dos seus parceiros empresariais à custa do empobrecimento e desapropriação de milhares

⁴³ O conceito de federalismo tem, em Direito Político, três perspectivas fundamentais: i) relativa à própria teoria da estrutura do Estado, já que a sociedade política é por natureza federalista, reunindo num fim mais amplo diversas comunidades e associações com fins particulares; ii) relativa ao princípio de descentralização territorial do poder político, como forma de limitação do poder do Estado através da descentralização de acordo com áreas geográficas, administradas por órgãos públicos aos quais é conferida legitimidade para prosseguirem os seus interesses próprios; iii) relativa a federalismo em sentido estrito, que designa a realidade de união de Estados, seja dentro de um Estado (Estado Federal) seja entre Estados soberanos (Confederação). Enquanto teoria de descentralização, o federalismo pode ter um pressuposto ideológico de liberalismo político. (Miranda, 1969)

de quenianos é um assunto frequentemente abordado pelos críticos políticos quenianos (levando muitas vezes ao seu exílio ou desaparecimento).⁴⁴

Apesar do que fica dito, é inegável que, aquando da sua morte, em Agosto de 1978, o país estava em melhor estado do que na época da independência, havendo um número suficiente de quenianos empenhados no progresso continuado do país para garantir uma sucessão relativamente suave – a violência e instabilidade não teriam beneficiado ninguém.

Harambée⁴⁵: A Presidência de Moi

Após a sua morte, a presidência passou em Outubro de 1978 para o Vice-Presidente Daniel Arap Moi, apoiado pelo procurador geral e aliado poderoso de Kenyatta, Charles Njonjo. Moi iniciou um programa de reforma da burocracia corrupta do Quénia, tendo libertado todos os presos políticos. Etnicamente Kalenjin,⁴⁶ Moi sublinhou a importância da representatividade regional num novo estilo de governo. No entanto, Odinga e outros membros da KPU foram proibidos de participar nas eleições gerais de Novembro de 1979.

Esta eleição marcou o final do período de graça do presidente: os protestos estudantis começaram (e duram até hoje), com uma forte participação Luo. Moi consegue trazer Odinga e o seu grupo substancial de seguidores de volta para a KANU, mas Odinga continuou a ser uma voz crítica activa, denunciando a gestão económica do governo. Uma campanha de ‘destribalização’ política foi introduzida em meados de 1980, quando todas as organizações quenianas com conotações tribais foram rebaptizadas.

⁴⁴ Joseph Kariuki, ministro do governo de Kenyatta e também ele Kikuyu, que falou abertamente contra a nova elite africana e as suas práticas corruptas, comentando que o Quénia tinha-se tornado num país de “10 milionários e 10 milhões de pedintes”, foi assassinado em 1975.

⁴⁵ Expressão kiswahili para “construir em conjunto”, palavra de ordem da Presidência Moi. Quase que poderíamos acrescentar “Harambée na wizi kabisa”, expressão kiswahili que consideramos melhor deixar por traduzir...

⁴⁶ Os Kalenjin não são uma tribo, mas uma etnia resultante do cruzamento de tribos de origem nilótica e cushita que receberam o nome colectivo de Kalenjin. São um resultado do casamentos entre tribos que se fixaram nas férteis terras altas adjacentes ao Vale do Rift. Curiosamente, o nome ‘Kalenjin’ foi conferido por um comentador de rádio que há algumas décadas começava os seus programas com a palavra ‘Kalenjin’: ‘Digo-vos’. Como ele era ‘Kalenjin’, o seu grupo étnico passou a ser identificado por essa palavra.

O ano de 1981 foi palco de *crescentes desacordos* entre os dois principais aliados políticos do presidente: o ministro da administração interna, Charles Njonjo, e o vice-presidente, Mwai Kibaki. Como consequência, desenvolve-se uma disputa intensa entre as respectivas facções apoiantes. Kibaki acaba por ganhar a luta de poder, ganhando a pasta de Njonjo e contribuindo para a sua queda espectacular em 1983. Moi torna-se crescentemente intolerante a críticas e o ambiente político de país é de uma incerteza persistente.

Em Agosto de 1982, uma parte da força aérea queniana, com o apoio da massa estudantil universitária, participa numa *tentativa de golpe de estado*. A revolta foi rapidamente controlada pelo exército, apesar de a pilhagem e confrontos armados continuarem durante vários dias. O número oficial de mortos foi de 159, apesar de fontes não oficiais apontarem para um número muito mais elevado. A força aérea foi desmantelada e a Universidade de Nairobi encerrada. Cerca de 2.000 membros da força aérea e 1.000 civis foram detidos, sendo os líderes condenados à morte. Um ano mais tarde a situação estava suficientemente controlada para permitir uma amnistia das penas de morte. Mas o envolvimento Luo na tentativa de golpe de Estado teve repercussões políticas: Odinga foi colocado sob detenção e os membros do parlamento de etnia Luo foram demitidos. As tentativas de reconciliação incluíram um novo código de conduta para os cargos políticos e uma investigação da função pública.

O ano de 1983 é marcado pelo *caso Njonjo*: Moi anuncia a necessidade de limpar o sistema da corrupção que o corroía, alegando que certos poderes estrangeiros não especificados estavam a apoiar um político queniano para substituir o presidente. O nome de Njonjo é mencionando em ligação com esta alegação, seguindo-se uma turbilhão de acusações e insultos contra ele. Negando todas as acusações, Njonjo é suspenso do governo e da KANU, sendo todas as figuras públicas associadas com a sua facção expulsas do poder. As eleições são antecipadas para Setembro desse ano, em que Moi foi reeleito sem oposição para um segundo mandato, apesar da abstenção nesta eleição ser superior a 52%.

Simultaneamente há sinais de que Moi pretende controlar o seu governo dentro de certos limites firmes. A autoridade presidencial sobre o parlamento é afirmada quando o gabinete ministerial (mais de 40% dos membros do parlamento) é obrigado a assinar uma moção que declara que não têm liberdade para manifestar críticas, ou desacordo, contra o governo fora dos círculos governamentais. Este ano foi ainda marcado pela demissão de vários funcionários públicos proeminentes devido a acusações de “abuso de poder”, pela racionalização das organizações para-estatais e pelo esforço de revitalização da KANU através do recrutamento de novos membros para a KANU Youth Wing (‘ala jovem’).

Em Março de 1986 assiste-se à revelação da *Conspiração Mwakenya*, que Moi afirmava ser composta pela mesma ‘elite tribalista’ que incentivara a tentativa de golpe de 1982. Vários quenianos foram detidos sem julgamento devido a ‘medidas preventivas de segurança’ e outros foram acusados de publicar documentos ‘sediciosos’. Mais de 100 pessoas foram detidas em ligação com Mwakenya, e o clima político de instabilidade relembra o período anterior à tentativa de golpe de estado. Tornou-se aparente que o movimento englobava um largo leque de oposição contra a presidência de Moi, e os seguidores de Mwakenya incluíam camponeses Kikuyu, intelectuais urbanos Luo e mesmo membros da rede política estabelecida. Apesar de ter havido uma reacção exagerada do governo a este movimento, não há dúvida que Mwakenya representava correntes de descontentamento reais, abrangendo todas as regiões do país e vários sectores sociais.

Em Agosto desse mesmo ano a KANU aprova um *sistema de voto ‘em fila’*, substituindo o voto secreto na fase preliminar da eleição geral. Segundo este novo processo, os eleitores alinhavam-se publicamente em apoio ao candidato da sua escolha, sendo este sistema veementemente criticado por líderes religiosos que afirmavam que isto desincentivaria a votação de todos os eleitores para os quais a imparcialidade política era essencial (incluindo membros da igreja e funcionários públicos). Em Dezembro a assembleia aprova a proposta de revisão constitucional, aumentando o poder presidencial através da transferência de poder sobre a função pública para o gabinete do presidente e reduzindo a independência do poder judicial através da atribuição ao chefe de estado de poder para demitir o procurador geral e o auditor geral sem a aprovação de um tribunal.

O início de 1987 marcou a *intensificação das críticas internacionais* ao governo de Moi à medida que aumentavam as denúncias de violação de direitos humanos no Quênia. Em Julho a Amnistia Internacional publica um relatório que acusa as autoridades quenianas de silenciar a oposição política através de detenções sem julgamento e de tortura. A reacção do governo a estas críticas reflectiu a sua hostilidade continuada à pressão externa e oposição interna. Em Outubro e Novembro há um surto de motins entre os muçulmanos de Mombasa, protestando contra a proibição do governo a concentrações públicas religiosas. O receio do governo relativamente à conspiração de poderes estrangeiros reflecte-se na detenção de líderes estudantis, acusados de espionagem para a Líbia. Estas detenções provocam a intensificação de demonstrações estudantis, confrontos entre estudantes e a polícia de choque, detenções sumárias, a proibição de organizações estudantis e o encerramento provisório da Universidade de Nairobi.

As *eleições gerais* de 1988 foram pouco indicativas da popularidade de Moi. O presidente é reeleito sem oposição para um terceiro mandato e o sistema de votação em fila fornece uma maioria confortável à KANU. Candidatos potenciais impopulares para a administração Moi foram excluídos das eleições (incluindo Odinga) e os lugares no parlamento foram decididos com base em questões locais e de popularidade pessoal em vez de em políticas nacionais. Nas alterações ao gabinete ministerial, Kibaki é despromovido de vice-presidente para ministro da saúde (diz-se que a sua popularidade entre os Kikuyu inquietava o presidente), sendo substituído por Josephat Karanja, um político obscuro sem grande apoio popular. Kenneth Matiba, ministro das comunicações e transportes, é demitido e expulso da KANU depois de criticar a forma como as eleições foram conduzidas.

Com a aprovação da *revisão constitucional* na sequência das eleições, a independência do poder judicial face ao executivo termina, permitindo ao presidente demitir juizes à sua vontade e aumentando o período de detenção de suspeitos de 24 horas para 14 dias. Em 1989 Karanja é alvo de uma campanha de difamação que culmina com uma moção de censura do parlamento. É acusado de tentar estabelecer-se como rival

ao presidente e de promover interesses tribais. É substituído na vice-presidência pelo Prof. George Saitoti, então ministro das finanças, sendo demitido da assembleia e expulso do partido.

Em Fevereiro de 1990 o ministro dos negócios estrangeiros e cooperação internacional, Dr. Robert Ouko, morre em circunstâncias suspeitas.⁴⁷ Acusações de envolvimento da administração de Moi no *assassinato de Ouko* levam a insurreições contra o governo em Nairobi e Kisumu. A resposta de Moi foi banir todas as manifestações públicas, requisitando uma investigação do caso à polícia britânica. Em Abril, o ministro da informação e telecomunicações, Waruru Kanja, é demitido depois de testemunhar que a morte de Ouko teve motivações políticas. Quando o inquérito judicial conclui que Ouko fora assassinado, estando o ministro da indústria implicado no caso, Moi dissolve a comissão de inquérito e termina os procedimentos judiciais do caso.

Em Maio desse mesmo ano, aumenta a pressão sobre o governo para terminar o monopólio político da KANU, formando-se uma *aliança de oposição* composta por intelectuais, advogados e líderes religiosos (sob a liderança de Kenneth Matiba). Em Julho, Moi ordena a detenção dos líderes da aliança, seguindo-se graves motins em Nairobi e arredores, com os distúrbios a estenderem-se à província Central, dominada pelos Kikuyu. Mais de 20 pessoas morreram nos confrontos e fala-se em mais de 1.000 detidos. A KANU responde às críticas internacionais acusando os defensores de um sistema multi-partidário de ameaçarem a unidade nacional, de serem 'tribalistas a soldo de cabecilhas estrangeiros'. Em Novembro a Amnistia Internacional denuncia as autoridades quenianas por manter manifestantes sob detenção, acusando-as de torturar alguns detidos.

⁴⁷ É raptado de sua casa e o seu corpo mutilado é encontrado dias mais tarde no mato. No inquérito à sua morte, a sua irmã testemunhou que, no dia anterior à ocorrência daquela, o tinha congratulado pelo seu discurso na conferência de imprensa nos Estados Unidos, onde a sua preocupação crescente com a corrupção no Quênia o levou a falar abertamente contra os seus colegas de gabinete. A resposta de Ouko foi "These are the things that will kill me". Provavelmente foram. (in Anguka, 1998)

Em Agosto de 1991, seis líderes da oposição (incluindo Odinga) formam um novo movimento político, o *Fórum de Restauração da Democracia* (FORD); o governo ilegalizou imediatamente o movimento mas este continuou a operar. Em Novembro, vários líderes e membros do FORD são detidos antes de uma manifestação pró-democracia em Nairobi. Apesar da proibição governamental, a manifestação avança, sendo dispersa pelas forças de segurança.

Há uma condenação imediata das autoridades quenianas pela comunidade internacional por reprimir a manifestação. O final da Guerra Fria significa que a ajuda financeira do ocidente já não apoia regimes corruptos e autoritários em nome da defesa contra o comunismo. A ajuda bilateral e multilateral programada para 1992 é suspensa, até serem cumpridas reformas económicas e políticas, sublinhando a importância de melhorias no campo dos direitos humanos. Em Dezembro de 1991, a KANU realiza uma conferência extraordinária, em que Moi cede às pressões internacionais e internas, permitindo a introdução de um sistema multi-partidário. A constituição foi ratificada, e vários novos partidos foram registados.

Na primeira metade de 1992 mais de 2.000 pessoas foram dadas como mortas e 20.000 como desalojadas devido a *confrontos tribais* no Quénia ocidental. Os líderes da oposição acusaram o governo de incitar a violência como meio de desacreditar o progresso para um sistema político multi-partidário. O governo respondeu que a exacerbação de tensões étnicas existentes era um resultado inevitável da nova liberdade política. Em Março, o governo proíbe todas as manifestações políticas e coloca restrições à actividade dos meios de comunicação, alegadamente para controlar a instabilidade. Em Junho, no período de registo de eleitores para as eleições legislativas e presidenciais, a oposição protesta contra obstáculos administrativos e legais que vedam o acesso a alguns sectores do eleitorado. A KANU tinha publicado legislação que obrigava um candidato presidencial a ter pelo menos um quarto dos votos em pelo menos cinco das oito províncias do país. Esta medida teria como objectivo incentivar a participação política ao longo de linhas nacionais em vez de étnicas.

Entretanto, o *FORD* é enfraquecido por divisões internas crescentes, nomeadamente em relação à escolha de um candidato presidencial. Em Agosto de 1992 a organização é *dividida em três facções* opostas: FORD-Asili de Kenneth Matiba, FORD-

Kenya de Oginga Odinga e o Partido Democrático (DP) de Mwai Kibaki. As eleições de Dezembro de 1992 foram as primeiras eleições multi-partidárias desde a independência. Moi foi reeleito para o seu quarto mandato com 36% dos votos – a votação conjunta das facções divididas do FORD permitiriam eleger um seu candidato para a presidência. Dos 188 lugares no parlamento, a KANU ganhou 100, FORD-Asili e FORD-Kenya 31 cada um e o DP ganhou 23, com os restantes 3 divididos entre partidos menores. A votação foi essencialmente de acordo com filiações étnicas, com os dois maiores tribos, Kikuyu e Luo, a rejeitarem unanimemente a KANU.

Na sequência das eleições, o FMI e o Banco Mundial denunciam que Moi tinha mandado imprimir mais de 250 milhões de dólares sem contrapartida de reservas em ouro ou moeda estrangeira, utilizando estes fundos para *comprar apoiantes e votos* para a KANU.⁴⁸ Moi sabia que esta estratégia ganharia as eleições, mesmo se à custa do colapso da economia. Pouco depois das eleições, vários membros do parlamento da oposição mudam-se para a KANU, ignorando a lealdade para com os eleitores que os apoiaram por serem da oposição. Os meios de comunicação acusam a KANU de os ter comprado, mas não há provas que consubstanciem a acusação.

Em 1993 a escalada das *tensões étnicas* no Vale do Rift, na fronteira das terras ocupadas por Maasai, Kikuyu e Kalenjin, resulta em confrontos tribais, descritos por organizações religiosas como os mais sangrentos desde a independência. Centenas de famílias Kikuyu foram expulsas das suas quintas, as quais eram alegadamente ocupadas por Kalenjin. Os observadores internacionais acusam o governo de não tentar controlar os conflitos e de seguir uma política de ‘limpeza étnica’. O presidente selou a área, declaradamente para conter os conflitos, apesar da oposição o acusar de ter por objectivo ocultar o que aí acontecia dos observadores internacionais. O presidente respondeu aumentando o poder das forças de segurança, acusando a oposição de instigar à guerra civil. A organização Africa Watch estima que desde o início dos conflitos 1.500 pessoas foram mortas e 300.000 desalojadas.

⁴⁸ Os jornais encheram-se de cartoons com ‘wananchi’ (camponeses e operários) em filas para receber os seus 500 Ksh (cerca de 1500 escudos) e uma T-shirt da KANU.

Acusações graves de casos de fraude, envolvendo a má afectação de fundos governamentais, abundaram durante 1994. Só o *caso Goldenberg*, no qual são implicados vários membros influentes do governo e os seus associados no mundo empresarial, mexeu com mais de 18 mil milhões de Ksh (cerca de 60 milhões de contos), contribuindo fortemente para a descapitalização do país. Seria impossível estas quantias serem transferidas dos cofres do Estado sem o conhecimento e conivência do ministro das finanças Saitoti e do próprio chefe de Estado.⁴⁹ Os 3 relatórios de análise às contas públicas publicados entre 1990 e 1993 pelo Controlador e Auditor Geral⁵⁰ que mencionam estas irregularidades foram ignorados.

A corrupção alargada, juntamente com as táticas de repressão adoptadas pelo governo e a desorganização e divisão da oposição, levaram a um profundo descontentamento popular e alienação social. As taxas de *criminalidade e violência urbana* aumentam significativamente, mantendo-se a agitação étnica. Os principais grupos de oposição continuam divididos por conflitos, com facções concorrentes a surgirem quer no FORD-Asili quer no FORD-Kenya, sendo membros deste último implicados em casos de corrupção.

A situação política do país é crescentemente criticada por fontes internacionais e internas. Os bispos católicos do país publicam uma carta em que condenam fortemente o governo, acusando-o de trair a nação através da eliminação da independência judicial, da brutalidade policial e da corrupção endémica. As organizações internacionais expressam a sua preocupação relativamente aos assaltos físicos a membros da oposição

⁴⁹ Em 1999 o Prof. George Saitoti foi nomeado para vice-presidente, diz-se que para o calar relativamente ao que ele sabe do envolvimento do presidente Moi no caso Goldenberg. Enquanto vice-presidente ele tem imunidade e não tem de responder à comissão de inquérito ao caso Goldenberg. A publicação do relatório final desta comissão é uma das condições impostas pelo FMI para permitir o desbloqueamento das negociações. Comentário do FMI: "This is a clinical judgment not a moral judgment. He had no better choice for the job."

⁵⁰ Há cerca de 10 anos que o Auditor Geral publica anualmente os seus relatórios sobre as irregularidades nas contas públicas, enumerando as quantias envolvidas, as pessoas envolvidas e recomendando quanto aos procedimentos a cumprir pelos tribunais. São totalmente ignorados, mas ele persiste na sua função. De acordo com as entrevistas realizadas, a administração Moi protege as pessoas envolvidas nos casos de corrupção. Não só actos de corrupção são praticados como quem os pratica não sofre nenhuma consequência por ser denunciado. Nem sequer é uma questão da informação ser suprimida: os relatórios do Auditor Geral são publicados pela imprensa nacional, podendo ser adquiridos livremente pelo seu preço de capa. O caso é mais grave, já que as pessoas no poder se tornaram intocáveis, acima da lei e da responsabilização face aos cidadãos.

por membros da Youth Wing da KANU. Em 1995, a Amnistia Internacional revela que as forças da segurança estavam a torturar sistematicamente suspeitos e activistas da oposição. O relatório considera as prisões quenianas “entre as piores do mundo”.

As taxas crescentes de *criminalidade* continuam a ser motivo de preocupação, sendo várias missões diplomáticas e funcionários estrangeiros atacados por bandidos armados durante o ano de 1996. Para apaziguar os medos da comunidade residente estrangeira e proteger a indústria de turismo nacional, o governo começa a prender imigrantes ilegais, os quais são acusados de serem responsáveis pela onda de criminalidade. Os níveis de corrupção continuam a ser preocupantes, havendo acusações da Comissão de Revisão das Contas Públicas, composta maioritariamente por membros da oposição, que o governo ocultou informação vital à investigação do colapso de vários bancos quenianos, questão relacionada com a perda de 430 milhões de dólares de fundos públicos.

Em 1997 o *FMI suspende as transferências de fundos* para o Quénia. Durante anos as relações entre o governo do Presidente Moi e os doadores assemelhava-se a uma dança complicada em que o Quénia prometia reformas, os doadores emprestavam dinheiro, o Quénia quebrava as promessas, os doadores ameaçavam suspender a ajuda e o governo fazia novas promessas. Mas desta vez o FMI exigiu acções específicas, nomeadamente de combate à corrupção – recusando-se a dançar até que as reformas fossem implementadas. Os restantes doadores também suspenderam a ajuda para o Quénia. O desbloqueamento da ajuda foi condicionado à tomada de medidas decisivas para *eliminar a corrupção pública*. As 4 condições impostas são: (i) nomear uma alta autoridade contra a corrupção, independente e com a participação da sociedade civil; (ii) investigar o caso Goldenberg e publicar os resultados da investigação; (iii) constituir uma autoridade fiscal independente (despolitizada); (iv) fortalecer a gestão do sector público (sobretudo sector bancário e da energia).

Numa tentativa de controlar o processo de reforma, Moi aceita entrar em negociações com a oposição, recomendando a constituição de um órgão de revisão

constitucional. O governo retira-se das negociações em Agosto, quando graves casos de violência criminal são reportados em Mombasa. Moi acusa a oposição de orquestrar os ataques enquanto que a oposição acusa o governo de incitar conflitos inter-étnicos para retirar apoio à oposição, ao negar a oportunidade de voto à população predominantemente Luo, obrigando-os a fugir das suas casas.

Apesar do diálogo com a oposição ter caído, representantes quer da KANU quer da oposição conseguem persuadir o parlamento a introduzir algumas *reformas constitucionais* necessárias para evitar mais conflitos: a detenção sem julgamento foi terminada; maior liberdade de manifestação e concentração política foi autorizada, membros da oposição foram nomeados para a comissão eleitoral que organizava as próximas eleições, as regras de registo de partidos foram suavizadas e o acesso aos meios de comunicação públicos foram autorizados à oposição. Moi acabou por beneficiar da liberdade de registo, já que mais de 22 partidos políticos foram registados, tornando a oposição ainda mais fragmentada e ineficaz.

Em Dezembro de 1997, Moi é eleito para o seu *quinto mandato* até 2002 (o último, se entretanto não houver alterações à constituição) com 40,64% dos votos, seguido por Kibaki com 31,49%. Apesar de melhor organizada e com um financiamento superior, a KANU só tinha assegurado 2,4 milhões de votos contra 3,2 milhões da oposição no seu conjunto. Vários ministros não são reconduzidos no seu cargo e o novo gabinete ministerial de Moi não contém nenhum Kikuyu ou Luo. Apesar de não ter, pela primeira vez, maioria absoluta, acordos com vários membros da oposição permitem que a KANU mantenha a sua posição de dominação das decisões políticas.

A *violência étnica* no Vale do Rift recomeça no início de 1998, sendo os distúrbios atribuídos ao descontentamento das comunidades Luo e Kikuyu relativamente aos resultados eleitorais. Dezenas de mortes foram reportadas em confrontos entre Kalenjin e Kikuyu, com mais de 300.000 pessoas desalojadas. Os conflitos assemelham-se aos acontecimentos de 1992, com forças Kalenjin altamente organizadas e armadas a forçar Kikuyu a abandonar as suas casas. A polícia é especialmente notada pela ausência

de intervenção eficaz no controlo da situação. Até à data deste trabalho, esta zona continuava a ser palco de confrontos étnicos.

Balanço da Presidência Moi

O clima político teve inevitáveis consequências económicas e sociais. Os níveis de *pobreza* e de *desemprego* são uma espiral descendente, com mais de 40% da população a viver abaixo do limiar da pobreza e mais de 25% da população activa desempregada (nas cidades este valor atinge os 50%), provocando inevitáveis tensões sociais. Mais de 60% da população de Nairobi vive em bairros da lata que se estendem em todas as direcções à volta da cidade.

A grande *concentração populacional* nestes bairros e a pouca esperança dos seus habitantes em encontrar um emprego fixo com salário razoável, levam aos inevitáveis sintomas de alienação urbana: alcoolismo, roubo e violação (em particular de raparigas em idade escolar) são relativamente habituais. As raparigas que engravidam são expulsas das escolas, terminando efectivamente as suas perspectivas de evolução profissional, e, na maioria dos casos, são rejeitadas pelas famílias. O número crescente de mães solteiras (em 1986 as estimativas já apontavam para 11.000 jovens mulheres nestas circunstâncias), muitas delas vítimas de violações e sem outro meio de subsistência para além da prostituição, também é um factor preocupante.

Mas estes problemas não se restringem às áreas urbanas, alargando-se a todas as áreas em que as comunidades tradicionais foram dissolvidas. A ausência de redes de segurança sociais significa que os grupos mais vulneráveis sofrem fortemente com o *ajustamento estrutural* do país. Se a isto juntarmos uma taxa de crescimento populacional de 3% ao ano (uma das mais elevadas no mundo), com uma pressão crescente colocada sobre as infra-estruturas de educação e saúde,⁵¹ temos uma receita quase infalível para descontentamento social e instabilidade política.

⁵¹ Neste momento e em relação ao sistema de saúde, este só funciona para quem tem dinheiro, mesmo assim funcionando mal. Nos hospitais públicos de Nairobi só tratam pessoas que levem os seus próprios medicamentos e paguem pelos tratamentos. As farmácias dos hospitais são sistematicamente roubadas pelos próprios funcionários, que vendem estes produtos no mercado negro. Os familiares de um paciente internado têm que adquirir tudo para o seu tratamento, desde o soro às compressas, a preços exorbitantes no mercado negro (portanto, os próprios produtos que foram roubados do hospital). As soluções parecem não adoececer (uma das recomendações sublinhadas nos guias turísticos do país).

Em 1998, a economia do Quénia estava numa *crise* sem precedentes, intensificando-se de mês para mês. Apesar da relativa aderência às condicionalidades dos doadores, nomeadamente medidas contra a corrupção, política monetária mais apertada e cobrança mais eficaz de receitas, a situação económica era decepcionante.

A *taxa de crescimento do PIB* tem vindo a decair, sendo a média do período 1990-97 de 2,2%. A taxa de crescimento do PIB para 1998 foi de 1,6%, reflectindo-se este declínio em todos os sectores da economia. Os fluxos de capital estrangeiro têm vindo a cair de ano para ano, com o sector do turismo, uma das principais fontes de divisas externas do país, em profunda recessão.

Vários factores contribuíram para o *decréscimo do turismo*, nomeadamente a instabilidade social e a taxa de criminalidade elevada, sendo os turistas alvos privilegiados de assaltos (os guias do país dão como certo uma pessoa ser assaltada pelo menos uma vez), bem como os repetidos ataques e assaltos a turistas na zona costeira de Lamu, junto à fronteira com a Somália, na zona do Rift Valley e na estrada Nairobi-Mombasa (viajar à noite é estritamente desaconselhado e parar para ajudar quem quer que seja não é recomendado).

Um dos maiores receptores de ajuda nos anos 80, a *ajuda ao desenvolvimento* nos anos 90 tem caído vertiginosamente, sobretudo devido à percepção de má governação e má gestão de fundos públicos e de ajuda. O investimento privado caiu 7% no período 1985-95, com a taxa de poupança a diminuir de 18% para 16% no mesmo período.

O ano de 1998 viu também a *falência de muitas empresas* – as elevadas taxas de juro (superiores a 30%) reduziram os empréstimos a empresas, estrangendo o crescimento e contribuindo para um ambiente empresarial difícil. O país sofreu a mais grave *crise bancária* da sua história, com 5 bancos a declararem insolvência e a Bolsa de Valores a registar os níveis mais baixos dos últimos 10 anos. O maior banco do Quénia, o National Bank of Kenya, está a braços com uma crise que o pode levar à falência, com repercussões gravíssimas em todo o sector.

O cenário actual do país leva-nos a concordar com o *Economist*: “(...) o maior problema do Quénia [é] a liderança, ou falta de, do próprio Sr. Moi.” (in *The Economist*, 5 de Fevereiro de 2000, p. 46).

Kenya at a glance

8/25/98

POVERTY and SOCIAL

	Kenya	Sub-Saharan Africa	Low-income
1997			
Population, mid-year (millions)	28.0	614	2,048
GNP per capita (Atlas method, US\$)	330	500	350
GNP (Atlas method, US\$ billions)	9.3	309	722

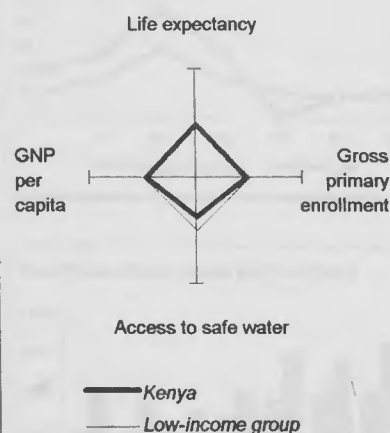
Average annual growth, 1991-97

Population (%)	2.6	2.7	2.1
Labor force (%)	2.7	2.6	2.3

Most recent estimate (latest year available, 1991-97)

Poverty (% of population below national poverty line)	42
Urban population (% of total population)	30	32	28
Life expectancy at birth (years)	58	52	59
Infant mortality (per 1,000 live births)	56	90	78
Child malnutrition (% of children under 5)	23	..	61
Access to safe water (% of population)	53	44	71
Illiteracy (% of population age 15+)	22	43	47
Gross primary enrollment (% of school-age population)	85	75	91
Male	85	82	100
Female	85	67	81

Development diamond*

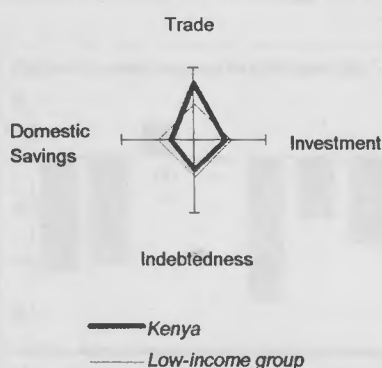


KEY ECONOMIC RATIOS and LONG-TERM TRENDS

	1976	1986	1996	1997
GDP (US\$ billions)	3.5	7.2	9.2	10.2
Gross domestic investment/GDP	20.2	21.8	20.4	19.1
Exports of goods and services/GDP	32.5	25.8	32.9	29.2
Gross domestic savings/GDP	20.9	21.9	16.3	11.4
Gross national savings/GDP	15.7	19.2	18.2	14.5
Current account balance/GDP	-3.6	-6.6	-2.4	-3.3
Interest payments/GDP	1.5	2.6	2.6	1.8
Total debt/GDP	43.0	63.4	74.7	63.4
Total debt service/exports	14.8	36.1	28.0	19.7
Present value of debt/GDP	55.5	..
Present value of debt/exports	171.3	..

	1976-86	1987-97	1996	1997	1998-02
(average annual growth)					
GDP	4.3	2.5	4.1	2.1	4.2
GNP per capita	0.6	-0.2	2.8	0.4	1.7
Exports of goods and services	1.0	5.0	-0.4	-12.0	6.0

Economic ratios*

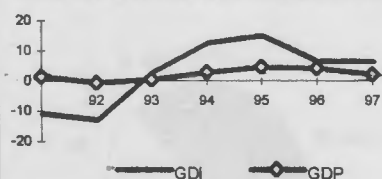


STRUCTURE of the ECONOMY

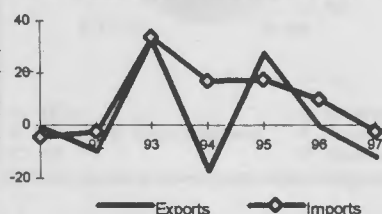
	1976	1986	1996	1997
(% of GDP)				
Agriculture	37.9	33.0	29.5	28.8
Industry	18.6	18.6	16.1	15.5
Manufacturing	11.3	11.9	10.2	10.1
Services	43.5	48.4	54.5	55.6
Private consumption	61.6	59.7	68.2	71.7
General government consumption	17.5	18.3	15.5	16.9
Imports of goods and services	31.8	25.6	37.0	37.0

	1976-86	1987-97	1996	1997
(average annual growth)				
Agriculture	3.4	1.2	4.5	1.3
Industry	4.2	2.6	3.4	1.9
Manufacturing	5.6	3.3	3.7	1.9
Services	5.7	3.9	5.2	3.0
Private consumption	2.7	3.2	10.2	-3.9
General government consumption	3.1	9.5	2.7	22.8
Gross domestic investment	-0.3	1.2	6.4	6.4
Imports of goods and services	-4.5	9.4	9.8	-2.4
Gross national product	-4.5	-2.5	5.4	-2.9

Growth rates of output and investment (%)



Growth rates of exports and imports (%)

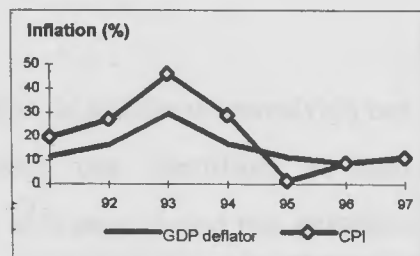


Note: 1997 data are preliminary estimates.

* The diamonds show four key indicators in the country (in bold) compared with its income-group average. If data are missing, the diamond will be incomplete.

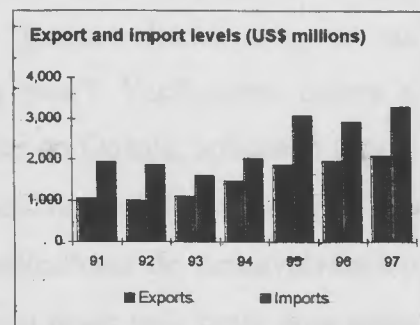
PRICES and GOVERNMENT FINANCE

	1976	1986	1996	1997
Domestic prices				
(% change)				
Consumer prices	..	6.8	9.0	11.2
Implicit GDP deflator	18.9	8.8	8.9	11.6
Government finance				
(% of GDP, includes current grants)				
Current revenue	..	23.2	28.8	27.8
Current budget balance	..	-0.7	3.9	3.2
Overall surplus/deficit	..	-6.3	-1.5	-2.0



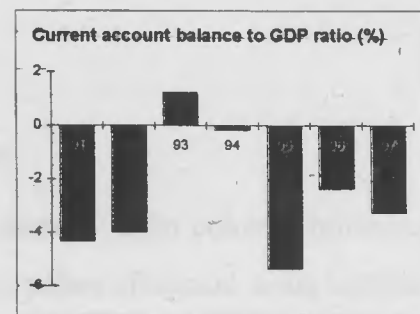
TRADE

(US\$ millions)	1976	1986	1996	1997
Total exports (fob)	..	1,168	1,969	2,100
Fuel	..	92	124	131
Coffee	..	479	287	300
Manufactures	..	120	211	210
Total imports (cif)	..	1,704	2,928	3,294
Food	..	118	227	252
Fuel and energy	..	300	448	515
Capital goods	..	433	961	1,069
Export price index (1995=100)	..	80	97	110
Import price index (1995=100)	..	107	98	97
Terms of trade (1995=100)	..	75	99	114



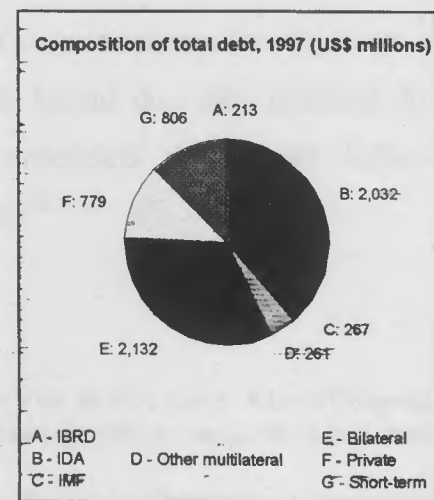
BALANCE of PAYMENTS

(US\$ millions)	1976	1986	1996	1997
Exports of goods and services	1,108	1,871	2,973	3,154
Imports of goods and services	1,104	2,164	3,401	3,790
Resource balance	3	-293	-428	-636
Net income	-142	-240	-226	-203
Net current transfers	12	58	433	503
Current account balance	-127	-475	-221	-336
Financing items (net)	212	614	634	354
Changes in net reserves	-86	-139	-413	-18
Memo:				
Reserves including gold (US\$ millions)	276	444	853	805
Conversion rate (DEC, local/US\$)	8.4	16.2	57.1	58.7



EXTERNAL DEBT and RESOURCE FLOWS

(US\$ millions)	1976	1986	1996	1997
Total debt outstanding and disbursed	1,493	4,589	6,904	6,490
IBRD	170	931	312	213
IDA	95	451	2,062	2,032
Total debt service	169	686	840	628
IBRD	15	116	122	97
IDA	1	6	25	26
Composition of net resource flows				
Official grants	40	193	295	..
Official creditors	135	194	95	-17
Private creditors	67	19	-160	-119
Foreign direct investment	46	33	36	..
Portfolio equity	0	0	46	..
World Bank program				
Commitments	45	87	327	94
Disbursements	80	81	156	84
Principal repayments	3	45	99	85
Net flows	77	36	57	-2
Interest payments	12	77	48	38
Net transfers	65	-40	9	-39



3.2. QUÊNIA: “LA POLITIQUE DU VENTRE”?

A última tarefa deste trabalho é a aplicação da grelha de análise desenvolvida nos capítulos precedentes ao caso do Quénia. Começamos por identificar as suas características e tendências comuns aos restantes países africanos, o que nos permitirá analisá-lo como um exemplo do funcionamento dos estados africanos: patrimonialista e clientelista, com a existência do cultivo de redes patrono-cliente, assentes na manipulação de identidades étnicas por parte de “big men”. Verificamos depois a aplicabilidade da definição de corrupção ao caso particular do Quénia, aplicando depois os modelos de características dos sistemas políticos ao caso do Quénia para traçar o seu perfil de corrupção. Terminamos com a análise dos indicadores de desenvolvimento humano do Quénia, procurando interpretar o desempenho deste país nesta área como função da situação política que vive.

Características e Tendências Políticas e Sociais Recentes

É uma *ex-colónia inglesa*, tendo sido sujeito à administração colonial britânica durante cerca de 80 anos. Mas, à semelhança dos restantes países africanos, a sua história pré-colonial prolonga-se até à antiguidade: no caso do Quénia será tão antiga quanto a própria humanidade, a avaliar pelos vestígios fósseis aí encontrados.⁵² Dada a sua localização estratégica na costa centro-oriental de África, o seu território foi atravessado pelas grandes migrações africanas (cushitas do nordeste, bantus do oeste, nilóticos do Vale do Nilo, bosquimonos do sul), pelas rotas comerciais do Oceano Índico (árabes/swahili e persas) e até portugueses por lá passaram.⁵³

⁵² Os mais antigos fósseis hominídeos foram encontrados na zona do Vale do Rift, desde Olduvai Gorge na Tanzânia até ao Lago Turkana no Norte do Quénia, incluindo o do *Australopithecus* baptizado “Lucy” com mais de 2 milhões de anos.

⁵³ Capítulo da nossa história imortalizada nos cânticos I-III dos Lusíadas com a história bem conhecida do “rei mau” de Bombassa – agora Mombasa – e do “rei bom” de Melinde – actualmente Malindi. Apesar da forte presença dos portugueses na Costa do Quénia, os únicos vestígios que sobreviveram até aos nossos dias são: um pilar à entrada do Porto de Malindi, marco da aliança assinada pelo governador desta cidade e por Vasco da Gama, base da ‘network’ Portuguesa no Índico; o Fort Jesus em Mombasa (um dos ‘ex-libris’ da cidade-ilha); meia dúzia de palavras na língua Swahili; e a introdução das culturas do milho (*maize*), mandioca (*cassava*) e caju trazidas da América do Sul, base da alimentação de grande parte da população.

Enquanto Estado independente ainda não ultrapassou o desafio de criar uma *identidade nacional*, unindo numa nação a grande variedade de povos com identidades linguísticas, culturais, religiosas e étnicas diversas que o compõem. A tarefa da união nacional é dificultada pelo impacto diferenciado do colonialismo sobre a sua economia e sociedade, com profundas assimetrias de desenvolvimento entre diferentes grupos sociais e áreas geográficas.

Apesar de na altura da sua independência o Quénia estar muito melhor posicionado em termos económicos do que a maioria dos outros países africanos, não deixava de ser um país com nível de rendimento baixo e, à semelhança dos restantes, predominantemente rural (a agricultura ainda hoje emprega 80% da população), *dependente da exportação de produtos primários e vulnerável à flutuação dos termos de troca* desses produtos nos mercados internacionais. Se a administração colonial contribuiu para que o Quénia fosse uma das “jóias da coroa” inglesa, sendo a sua estrutura económica relativamente desenvolvida, com um sector agrícola integrado no mercado internacional e com um importante sector industrial e de serviços, a sua dependência económica face à antiga potência colonizadora era tanto maior considerando o maior desenvolvimento da sua economia em função das necessidades dessa mesma potência.

A sua cultura política parecia ter uma base relativamente mais sólida, devido à política de ‘indirect rule’ da administração colonial inglesa e à política de preparação das suas colónias para a independência. As suas estruturas institucionais eram relativamente fortes, baseadas no modelo parlamentar inglês, e beneficiando de todos os aspectos necessários ao funcionamento democrático de um Estado independente. Já a *capacidade de gestão* deste sistema revelou-se ser mais fraca – sob o pretexto de “africanizar” a economia e incentivar a indústria, uma longa era de centralização de poder no executivo foi iniciada, dependendo as decisões de investimento público na economia da iniciativa de um homem: o Presidente. No Quénia, como na maioria dos países africanos, o governo procurou estimular o desenvolvimento através de investimentos extensivos e do estabelecimento de muitas empresas estatais (eram 342 no início dos anos 90) em vários sectores como na indústria, infra-estruturas, marketing e outras actividades (incluindo 255 empresas na área comercial). Reconhece-se que “o funcionamento destas empresas

no fornecimento de serviços não é nem tão eficaz nem tão equitativa como seria de esperar.” (in Aseto and Okello, 1997, p.169)

Em relação o seu posicionamento no *contexto internacional*, o Quénia juntou-se à Commonwealth logo a seguir à sua independência, sendo esta organização considerada por alguns autores como o principal instrumento de dominação neocolonial inglesa. O Quénia tem sido ao longo da sua história independente um importante aliado político e parceiro comercial da Inglaterra. Aderiu também à Organização de Unidade Africana, juntamente com os restantes países do continente, e à Comunidade Leste-Africana, juntamente com os vizinhos Uganda e Tanzânia. A desconfiança e a tensão económica e política inviabilizaram esta tentativa de integração regional, que deixou de funcionar no início dos anos 70 quando as relações com os regimes de Idi Amin e de Julius Nyerere se deterioraram.

Quanto à *articulação entre a esfera económica e política*, o Quénia revela uma forte ligação entre os interesses empresariais e o poder político – as esferas económica/privada e política/pública estão de tal forma articuladas que a classe empresarial depende da classe política (e muitas vezes as duas são coincidentes). Muitas empresas privadas (mesmo as ineficientes), podem contar com licenças, contractos e subsídios públicos, acesso privilegiado a linhas de crédito, etc., funcionando desta forma quase como empresas públicas, dependentes do orçamento de Estado. Quanto às empresas públicas *tout cour*, representavam em 1990 mais de 30% do PIB do Quénia – considerando que a nomeação de gestores para estas organizações é uma decisão directa do chefe de Estado, pode-se dizer que o poder executivo controlava pelo poder de nomeação cerca de um terço da economia do Quénia. (in Gatheru e Shaw, 1998)

No que diz respeito ao seu percurso pós-independência, ele ilustra perfeitamente as tendências identificadas no capítulo anterior relativamente ao percurso do Estado em África. A 10 de Novembro de 1994 o *sistema monopartidário* foi anunciada oficialmente na Assembleia Nacional, passando a KANU a ser o partido único do país. O debate sobre a abordagem política e económica do desenvolvimento nacional processou-se dentro das fileiras do partido, havendo uma clara divisão entre uma ala de orientação socialista e

outra com uma abordagem mais liberal. A ala liberal do partido acabou por triunfar com a expulsão do grupo de Odinga (apelidados de 'extremistas') em 1966.

Para além da centralização do poder na KANU, o Quénia também verificou a tendência da *concentração e personalização do poder* na figura do líder partidário e Chefe de Estado. A vontade pessoal de Kenyatta e mais tarde de Moi passam a orientar a tomada de decisão política, marcando indelevelmente o percurso do país. O carisma pessoal e popularidade de Kenyatta, a sua imagem como pai da nação, legitimam a sua autoridade e reúnem o consenso relativamente às suas decisões. Porém, o seu crescente isolamento e resistência a críticas, a sua tendência para favorecer a sua própria tribo nas nomeações para o governo e na atribuição de incentivos ao sector privado, geram um descontentamento inevitável em certos sectores da sociedade.

Apesar da sucessão de Moi ter sido relativamente incontroversa,⁵⁴ ele carecia do carisma pessoal e grupo de seguidores do seu antecessor. Não é surpreendente portanto que ele fosse ainda menos tolerante a críticas, sendo os primeiros anos do seu regime marcados pela dissolução de associações tribais, encerramento de universidades e detenção de dissidentes. Continua a não ser claro se as conspirações sucessivas reveladas eram reais ou apenas uma desculpa para Moi consolidar o seu poder, afastando concorrentes do poder, purgando as fileiras do partido de membros de tribos concorrentes (notavelmente Kikuyu e Luo) e invocando disposições de segurança para reprimir as reacções da sociedade civil ao crescente clima de repressão e desconfiança.

Quanto à tendência para a adopção de *ideologias socialistas*, o Quénia foi claramente dos casos mais *sui generis* do socialismo africano: a sua constituição de independência continha claras provisões de protecção à propriedade privada, limitando os poderes de intervenção do governo na economia, implicitamente assumindo que a coordenação social e afectação de recursos seriam da responsabilidade de empresas, agregados familiares e indivíduos. Não consagra explicitamente uma economia de mercado mas contemplava condições que permitiam o seu livre funcionamento de acordo

⁵⁴ Na opinião de um dos observadores da realidade queniana que foi possível entrevistar durante o trabalho de campo de preparação desta tese (que pediu para não ser identificado), Kenyatta não esperava morrer tão cedo, senão nunca teria deixado um Kalenjin como 'herdeiro ao trono'. A escolha de Moi para a vice-presidência destinava-se apenas a calar os protestos contra o seu favoritismo pela tribo Kikuyu, mas se tivesse tido tempo para isso, não restam dúvidas que Kenyatta teria escolhido um membro da sua própria tribo para o suceder (provavelmente o próprio Njonjo, que Moi mais tarde afasta do poder devido à ameaça da sua forte influência política).

com as regras do mercado. Estes pressupostos liberais foram bruscamente invertidos com a introdução do Sessional Paper Nº10 – “Socialismo Africano e a sua Aplicação ao Planeamento no Quénia” (ver Ng’ethe and Owino, 1998). A política de *Harambée* aposta na ‘quenianização’ dos meios de produção, sublinhando também a questão da responsabilidade social da população na construção da nação independente. O número de empresas estatais e para-estatais aumenta rapidamente até representarem, em 1990, quase um terço da actividade económica do país.

Não se verificou de forma tão clara o declínio do poder do partido enquanto centro de tomada de decisão relativamente à burocracia, quanto mais não seja porque a burocracia era dominada pela KANU e pelos homens de confiança do chefe de Estado. O partido acabou por se confundir com o próprio aparelho de Estado, não havendo uma divisão clara entre as duas esferas: política e administrativa. Mas na medida em que a *função pública depende directamente do gabinete presidencial*, é natural que esta reflecta de forma mais clara as prioridades e objectivos do presidente, sendo o instrumento privilegiado para implementar a sua vontade pessoal (ver Quadro 5).

Apesar de ter sofrido uma tentativa de golpe de estado, o Quénia não seguiu o caminho do resto do continente relativamente à substituição de regimes civis por regimes militares. Neste aspecto, a política Queniana manteve uma relativa estabilidade, nunca havendo mudanças de regime ou uma forte intervenção das forças armadas na arena política.

Já no que diz respeito ao *afastamento de um sistema federalista*, o Quénia não foi excepção, tendo fundido as duas câmaras parlamentares e abolido os governos regionais em 1966. As regiões foram convertidas em províncias, administradas pela burocracia do governo central ao nível local, i.e., as administrações provinciais respondem ao gabinete presidencial em vez de às populações de cada localidade.

Ao nível socio-económico, a *suburbanização* dos centros urbanos do Quénia (Nairobi e Mombasa; mais recentemente Machakos e Kisumu) cresceu a um ritmo acelerado. Sem a correspondente expansão de infra-estruturas urbanas e com a incapacidade do mercado de trabalho absorver a mão de obra crescente no sector formal, este fenómeno deu origem a bairros da lata sem o mínimo de condições sanitárias e habitacionais, onde a pobreza extrema e alienação social produzem um quadro de miséria e desespero humanos.

Simultaneamente, as *assimetrias regionais* agravam-se, com províncias pobres como as do Nordeste e Leste a serem crescentemente marginalizadas em termos económicas, e com as províncias mais ricas e férteis da Costa, Rift Valley e Central a sofrerem uma pressão populacional que leva a graves conflitos étnicos pela ocupação e exploração de terra.

Relativamente à *política externa* do Quénia, já mencionámos que a sua dependência relativamente à sua ex-potência colonizadora continuou forte. No entanto, os seus esforços de diversificação levaram à cooperação comercial e financeira com outros países, nomeadamente com os Estados Unidos e mais tarde com a Alemanha. Mas a sua dependência económica face aos países ocidentais não evitou que resistisse vigorosamente à interferência estrangeira na sua política interna, reagindo fortemente contra qualquer pressão externa no sentido de democratizar o seu sistema político, respeitar os direitos humanos ou melhorar a gestão económica e pública.

O Poder no Quénia: Estado contra Sociedade?

Ao nível específico do funcionamento do Estado e dos mecanismos de corrupção, o Quénia seguiu o modelo de patrimonialismo e clientelismo verificado um pouco por todo o continente. Também no Quénia a comunidade política e a classe empresarial associada aos homens no poder se tornaram nos membros mais poderosos e privilegiados da sociedade. A elite que se criou e que se centrava no controlo do aparelho de Estado e nas relações privilegiadas com os que detinham esse controlo, dominaram totalmente as relações políticas e económicas do país. É caracterizado, à semelhança dos restantes estados africanos que resultaram do Estado colonial, por ser burocrático, centralizado, coercivo e actor dominante da comunidade política e da vida económica.

As decisões estruturais que se tomaram em relação ao funcionamento das instituições actuaram no sentido de reforçar e consolidar esse poder. Uma análise da evolução das instituições pelas alterações constitucionais que se fizeram desde a independência (Quadro 5) revelam exactamente a concentração do poder de Estado na função presidencial/executiva, com a perda de autonomia das restantes funções face à mesma, e simultaneamente a redução do poder da sociedade civil sobre as decisões do

Estado, através da redução da representatividade local e nacional, a limitação dos direitos e liberdades fundamentais, etc.

QUADRO 5 – DIFERENÇAS INSTITUCIONAIS ENTRE A CONSTITUIÇÃO DE INDEPENDÊNCIA E A CONSTITUIÇÃO ACTUAL DO QUÊNIA

Aspecto Institucional	Constituição de Independência	Constituição Actual
Judicial	Sistema judicial independente, sendo as nomeações realizadas por uma Comissão do Serviço Judicial	Sistema judicial nominalmente independente. O presidente nomeia os juizes do Supremo Tribunal, bem como os membros da Comissão do Serviço Judicial. As decisões da Comissão não são vinculativas para o presidente.
Função Pública	Sistema da função pública independente, com nomeações e disciplina da responsabilidade de uma Comissão do Serviço Público independente.	Presidente nomeia todos os funcionários públicos sénior e todos os funcionários públicos detêm o seu cargo mediante a vontade do presidente.
Comissão Eleitoral	Comissão eleitoral independente composta pelos presidentes das duas câmaras da assembleia nacional, um membro nomeado pelo primeiro ministro e os presidentes de cada governo regional.	Comissão nominalmente independente. Todas as nomeações são feitas pelo presidente. Apesar de terem sido introduzidas na constituição cláusulas relativas à segurança dos cargos, é pouco provável que estas aumentem a autonomia da comissão até se realizarem mudanças na escolha de comissários.
Governo Regional	Sistema de governos regionais, com uma assembleia regional de membros e representantes especiais eleitos.	Governos regionais abolidos e regiões convertidas em províncias, administradas por um sistema burocrático de presidencialismo descentralizado, i.e., que não responde ao eleitorado de cada província.
Legislativo	Legislatura de duas câmaras, com uma câmara superior e comum. Havia 41 lugares no senado (câmara superior) que representavam 40 distritos administrativos e a área de Nairobi. O senado tinha poderes semelhantes à Câmara dos Lordes inglesa (excepto relativamente a revisões constitucionais). O Gabinete ministerial podia ser nomeado quer pelo senado quer pela câmara de representantes (câmara comum).	O parlamento de duas câmaras é abolido em 1966, passando a uma legislatura unicameral com o controlo legislativo sobre o executivo substancialmente reduzido.
Poder de Emergência	Apesar de o governo poder declarar o estado de emergência sem a aprovação parlamentar, estas declarações não autorizadas prescreviam depois de 7 dias se não aprovadas por 65% de ambas as câmaras. Nenhuma declaração podia exceder 2 meses.	Os poderes de emergência podem ser invocados pelo presidente. Apesar da aprovação parlamentar ser necessária depois de 28 dias, o estado de emergência permanece em perpetuidade a não ser que a maioria do parlamento vote para o revogar. Aprovações parlamentares foram concedidas em 1966 e 1978. Estas nunca foram revogadas e a única tentativa de o fazer foi derrotada em 1993 por um voto.

QUADRO 5 (cont) – DIFERENÇAS INSTITUCIONAIS ENTRE A CONSTITUIÇÃO DE INDEPENDÊNCIA E A CONSTITUIÇÃO ACTUAL DO QUÊNIA

Aspecto Institucional	Constituição de Independência	Constituição Actual
Revisões Constitucionais	Uma maioria de 75% é necessária em ambas as câmaras para alterar a constituição. É necessário um voto de 90% no senado para revogar cláusulas basilares (estas incluem a cidadania, a declaração de direitos, a autonomia das regiões, as fronteiras regionais, a independência do judicial e o próprio processo de revisão).	A revisão constitucional requer apenas 65% dos votos em cada uma das três leituras da proposta de revisão. O campo de acção dos os membros do parlamento para alterar a proposta de revisão constitucional é limitado, dado que só podem ou apoiá-la no seu todo ou rejeitá-la por inteiro.
Provisões para Referendos	Se uma proposta de revisão não assegurar uma maioria de 75% em ambas as câmaras, pode ser sujeita a referendo e se aprovada por dois terços do voto, pode ser reintroduzida no parlamento e ratificada como legislação normal.	Não existe nenhuma cláusula para referendo.
Executivo	A autoridade executiva cabia ao gabinete do primeiro ministro em conjunto com o gabinete ministerial. A constituição reproduzia deste modo um típico modelo governamental de Westminster.	Apesar de em teoria o governo permanecer parlamentar, o sistema queniano é mais uma presidência parlamentar, com o presidente a deter uma legitimidade dupla: enquanto membro do parlamento bem como enquanto presidente independentemente eleito.
Derrogação da Declaração de Direitos	A derrogação de direitos fundamentais só é permitida quando o Quênia estiver em estado de guerra ou quando estiver em vigor um estado de emergência.	Derrogação extensiva, desde que invocada a III Parte do Acto de Preservação da Segurança Pública (desde 1978).

Fonte: Gatheru e Shaw, 1998, p.3

As alterações à estrutura institucional no sentido de legitimar o poder quase absoluto do presidente e da sua clique sobre o país deram origem a um sistema de “presidência parlamentar” (mistura *sui generis* entre modelo presidencial e parlamentar), com o Chefe de Estado a exercer um poder considerável sobre os órgãos de poder legislativo e judicial, com autonomia para decidir a composição da função pública e para declarar o estado de emergência. A legislação de segurança atribui ao governo poder de derrogação de direitos e liberdades fundamentais, incluindo o poder de censura e de deter suspeitos sem julgamento (esta derrogação, invocada em 1978, continua em vigor). As revisões constitucionais sucessivas deram origem a uma Constituição cheia de contradições e inconsistências, que tenta casar o sistema parlamentar de Westminster com o modelo presidencial Americano, resultando num sistema legal que amplia as

fraquezas de ambos os sistemas. O presidente é membro do parlamento mas não assiste aos procedimentos parlamentares, excepto na abertura solene e na discussão do orçamento. Como resultado, nunca tem de justificar directamente as suas acções ao parlamento.

Ao nível das decisões conjunturais, o jogo político começou a processar-se com base na alimentação de *redes de patrono-cliente* e na utilização de identidades étnicas enquanto base dos grupos de apoio e cliques dos “*big men*” quenianos. Numa primeira fase, os principais grupos de interesse com voz activa na política queniana eram Kikuyu e Luo, com a tribo Kikuyu a dominar e a receber a fatia de leão dos recursos nacionais. Por ser o grupo mais envolvido na luta pela independência, mais representado na vida política moderna e também no funcionamento da economia formal, ficou mais bem posicionado na altura das independência para ser recompensado pelo apoio prestado.

O facto de Kenyatta ser Kikuyu também ajudou, já que ele praticava uma política clara de favoritismo à sua tribo. As recompensas assumiram a forma de empregos no aparelho de Estado, de apoios ao sector privado e acesso privilegiado aos recursos públicos em geral. Formaram a base da ‘burguesia embrionária’, dependente do poder político para a manutenção do seu poder económico.

Outro “big-man” da política queniana foi o próprio Odinga, que construiu uma rede de clientes políticos substancial com base na tribo Luo – foi muitas vezes afastado da estrutura central do governo, mas o seu grupo de apoio era forte demais para que pudesse ser excluído durante muito tempo.

Quando em 1978 Moi substituiu Kenyatta na presidência, a vantagem dos Kikuyu e Luo foi sendo desgastada, à medida que eram afastados do poder político e que os recursos económicos acumulados (capital, empresas, terra, etc.) eram transferidos para outras etnias, notavelmente os Kalenjin.

Moi jogou também a carta da *politização da etnicidade*, utilizando e incentivando as tensões étnicas existentes como meio de justificar a sua posição de resistência à democratização e multipartidarismo, bem como para justificar a declaração do estado de emergência (ainda em vigor) que lhe concede um poder considerável sobre a derrogação de direitos. Os conflitos étnicos entre Kikuyu, Luo e Kalenjin no Rift Valley ao longo da década de 90, com milhares de pessoas mortas e milhões de deslocados (fala-se de

genocídio dos Kikuyu), é um resultado directo desta política de manipulação das identidades étnicas como instrumento nas relações de poder.

*Perfil da Corrupção no Quénia*⁵⁵

As práticas políticas do Quénia parecem-nos encaixar sem grande esforço na *definição de corrupção* em sentido lato, nomeadamente a proposta por Sardan (1996), que inclui todas as práticas ilícitas, tecnicamente distintas da corrupção, mas que têm em comum com a corrupção estarem associadas a funções estatais, para-estatais e burocráticas, de estarem em contradição com a ética oficial do “bem público” ou do “serviço público”, de permitirem formas ilegais de enriquecimento, de usarem e abusarem de posições de poder para esse efeito.

Considerando a *tipologia de Scott* (1979), temos numa primeira fase um sistema político partidário não competitivo (sistema monopartidário desde 1965), em que os principais beneficiários da corrupção são os indivíduos e grupos com ligações paroquiais à elite política (membros da mesma família, comunidade de origem e tribo ou etnia), nomeadamente a burguesia económica (que ganha vantagens económicas devido a ligações de clientelismo), os burocratas e militares, muitos deles também colocados na hierarquia administrativa devido a ligações paroquiais, e os líderes políticos e respectiva clique. Os dois últimos grupos, pela sua ligação mais directa ao aparelho de Estado, foram os principais beneficiários da corrupção no Quénia (no caso deste país o grupo da burguesia económica coincide muitas vezes com estes grupos), em que o poder político foi utilizado para fortalecer o papel do partido e cimentar as relações existentes.

Com a introdução do sistema partidário competitivo em 1992 temos um 5º grupo de beneficiários: os eleitores e intermediários de voto. No entanto, os recursos económicos já são tão escassos neste período, devido ao progressivo empobrecimento do país e das estruturas públicas que o nível absoluto ou valor total de benefícios nesta fase é substancialmente inferior à existente no período de partido único.

⁵⁵ Tendo em consideração a situação política interna do país e a necessidade de preservar a segurança dos interlocutores, que, com uma notável abertura, partilharam as suas opiniões sobre a corrupção com o autor deste trabalho, a autoria de alguns comentários apresentados nesta secção não será revelada.

A elite política no período a seguir à independência e durante a administração Kenyatta era relativamente estável e coesa. A corrupção no período 1965-78 caracterizava-se por ser moderada, altamente organizada e previsível. A ausência de competitividade eleitoral significava que a distribuição do topo para a base era reduzida, limitando-se aos grupos mais próximos do poder. A crescente instabilidade política, com a divisão da KANU em facções concorrentes (competitividade política processa-se dentro do partido único), bem como a pressão social no sentido de introduzir a competitividade eleitoral, levaram ao aumento dos níveis da corrupção, à medida que os recursos públicos eram crescentemente utilizados para proteger e defender a posição das elites e à medida que a incerteza na manutenção dos cargos políticos ou administrativos leva à exploração intensa e imprevisível desses mesmos recursos (emissão de moeda por Moi para pagar eleitores 1.500 escudos para votar na KANU nas eleições de 1992).

Considerando a *tipologia de Nye* (1979) quanto a eventuais benefícios da corrupção, pode-se considerar que numa fase inicial a corrupção pode ter tido efeitos positivos: contribui para a acumulação de capital e para o desenvolvimento de uma classe empresarial nacional; contribui para a transição da vida tradicional para a moderna, ao alimentar redes de relações de carácter tradicional baseadas em identidades étnicas. Mas há que considerar que as condições políticas eram relativamente favoráveis, verificando as condições de Nye para os efeitos positivos excederem os negativos: há uma cultura tolerante, sendo os sectores tradicionais da sociedade predominantes e sendo a natureza dos incentivos utilizados de carácter tradicional (estatuto, influência); a elite era relativamente segura, com Kenyatta a capitalizar sobre a sua fama como pai da nação e sobre a sua popularidade para manter a sua liderança incontestada; os desvios eram relativamente marginais e a corrupção concentrava-se no topo, havendo mecanismos políticos de controlo a excessos desta natureza.⁵⁶

⁵⁶ Numa das entrevistas realizadas no Quênia, comentou-se que Kenyatta nunca protegeu abertamente a corrupção. Porém, num episódio da vida política do país, diz-se que criticou um dos seus ministros por continuar pobre. Terá dito a este ministro que era ignorante por não ter capacidade (ou vontade) de enriquecer, quando todos os seus outros ministros eram homens ricos e influentes. Apesar de tolerar ou mesmo incentivar indirectamente a corrupção (mas como forma dos membros eleitos para o seu círculo político mais próximo adquirissem um status económico e social à altura do seu cargo político), nunca protegeu ninguém que fosse apanhado e que se comprovasse que era corrupto; as consequências pelos actos corruptos denunciados tinham de ser assumidas, por muito importantes que fossem as pessoas envolvidas.

Mas a transição do poder para Moi alterou este cenário: a corrupção alastra-se do topo para a base da estrutura política, seja por um processo de aprendizagem social, seja devido ao exemplo dos próprios líderes políticos (modelos de contágio – Goudie e Stasavage, 1997); intensifica-se a utilização de instrumentos ‘neo-tradicionais’ como a manipulação de identidades étnicas nas lutas de poder; aumento dos desvios das normas devido a uma disputa mais intensa pelos recursos existentes, i.e., a um aumento sistemático de comportamentos corruptos (nesta fase impunes). Simultaneamente, alteram-se os factores que podiam mesmo assim criar condições para que a corrupção tivesse mais efeitos positivos que negativos: os sectores modernos da sociedade aumentam, levando a uma maior condenação (e protesto) contra práticas corruptas, quer devido à crescente urbanização da sociedade, quer devido ao aumento do seu nível educacional e da sua informação; a instabilidade e fragmentação das elites aumenta, bem como a sua insegurança relativamente ao resultado do jogo político; os mecanismos de supervisão e fiscalização institucional são retirados da constituição e das instituições do país em sucessivas revisões constitucionais, cujo único objectivo é concentrar poder nas mãos do executivo e retirar mecanismos de controlo da sua acção, sendo o processo eleitoral introduzido, pelas irregularidades e manipulações denunciadas, tudo menos honesto.

Nestas condições, os custos da corrupção começam a exceder em muito quaisquer efeitos positivos que pudesse ter: a fuga de capitais aumenta (o risco económico elevado no país leva as pessoas envolvidas no desvio de recursos a pô-los a salvo em contas no exterior), as empresas entram em falência, os recursos do país são desperdiçados em projectos desnecessários, muitos dos quais ficam por acabar devido à falta de recursos.⁵⁷ A desmoralização e falta de motivação ao nível das estruturas administrativas aumenta, à medida que a disputa dos recursos cada vez menores se intensifica, havendo a fuga das pessoas mais capazes para o sector privado e para os projectos financiados pela ajuda externa. No que diz respeito à participação das massas, os recursos que chegam à

⁵⁷ Na delegação do Banco Mundial em Nairobi explicaram que há muitas formas dos recursos públicos serem desperdiçados para além da corrupção pura e dura. Por exemplo, há recursos para realizar 100 projectos mas há 200 candidaturas a esses fundos. Ninguém tem coragem para dizer ao Sr. Pessoa Importante que o seu projecto não foi aprovado. Portanto, aprova-se os 200 projectos, distribui-se o orçamento por todos e ficam todos por acabar nesse ano devido à falta de recursos. No ano seguinte não recebem o financiamento em falta porque entretanto houve mais 200 projectos que foram aprovados e sub-financiados, e assim por adiante... Um projecto que demoraria 1 ano se fosse devidamente financiado acaba por demorar 5 a 15 anos a terminar.

população são mínimos, primeiro porque o crescimento populacional significa que não existem recursos suficientes para chegar a toda a população e depois porque os pobres nem sequer têm direito a serviços públicos essenciais como a saúde e justiça.

De acordo com a *tipologia de Johnston* (1997), a corrupção no Quênia é caracterizada, numa primeira fase, por um sistema de hegemonia de elites, caracterizado por elites fortemente enraizadas com o acesso ao poder político controlado pelas elites, permitindo-lhes explorar oportunidades económicas e enriquecer à custa da manipulação do acesso político, beneficiando também os seus aliados políticos e empresariais. Os limites entre Estado e sociedade, esfera pública e privada, política e administração são fracos ou susceptíveis de manipulação pelas elites. Porém, Johnston alerta para o risco da corrupção ficar descontrolada em períodos de transição económica ou política (caso da transição para a presidência Moi), à medida que os funcionários levam tudo o que puderem o mais depressa possível.

Numa segunda fase as oportunidades económicas são cada vez mais escassas, sendo a concorrência política para controlar os poucos recursos económicos intensa. O Estado tem pouca autonomia relativamente à pressão social, sendo as elites acessíveis às exigências das suas facções de apoiantes. Surge assim um sistema de *patrimonialismo fragmentado*, em que as elites são inseguras, divididas por lutas internas, alimentando uma facção de apoiantes através de recompensas materiais extraídas da esfera pública. A luta pelo poder entre diferentes facções é intensa, havendo a possibilidade dos apoiantes de uma facção mudar para facções alternativas (veja-se a quantidade de casos em que membros da oposição se juntaram à KANU ou membros da KANU que formaram partidos da oposição). A necessidade de comprar a lealdade dos seguidores obriga à exploração desmesurada dos recursos públicos (veja-se o caso em que Moi emite moeda sem cobertura para comprar votos).

O quadro seguinte resume o perfil da corrupção do Quênia de acordo com as três tipologias apresentadas, considerando dois períodos – a Presidência de Kenyatta e a Presidência de Moi.

QUADRO 6 – PERFIL DA DA CORRUPÇÃO NO QUÉNIA

	<i>Presidência Kenyatta</i>	<i>Presidência Moi</i>
<i>Tipologia de Scott</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema partidário não competitivo: <i>beneficiam líderes políticos e clique, elites ricas e burocratas.</i> ➤ Elite política estável e coesa com nenhuma competitividade eleitoral: <i>níveis moderados de corrupção, altamente organizada e previsível. Pouca distribuição do topo para a base.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sistema partidário competitivo: <i>beneficiam líderes políticos e clique, elites ricas e burocratas, eleitores e intermediários de voto.</i> ➤ Elite política instável e dividida com competitividade eleitoral: <i>elevados níveis de corrupção, descontínua e imprevisível. Alguma distribuição do topo para a base.</i>
<i>Tipologia de Nye</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Cultura tolerante, com segurança relativa das elites e fiscalização institucional: <i>possibilidade de benefícios da corrupção excederem custos.</i> ➤ Beneficiários concentram-se no topo, incentivos tradicionais e desvios marginais: <i>possibilidade de benefícios da corrupção excederem custos.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Condenação social de práticas corruptas, com elites inseguras e ausências de fiscalização institucional: <i>custos da corrupção excedem (invariavelmente) benefícios.</i> ➤ Alguns benefícios também para a base, incentivos modernos e desvios alargados: <i>custos da corrupção excedem benefícios.</i>
<i>Tipologia de Johnston</i>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hegemonia de elites – elite fortemente enraizada com competitividade política limitada: <i>risco de corrupção descontrolada em períodos de transição.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Patrimonialismo fragmentado – elites disputam poder e recursos intensamente, com grupo de seguidores pouco disciplinado e difícil de controlar: <i>elevado risco de corrupção descontrolada.</i>

Fonte: Scott (1979); Nye (1979); Johnston (1997)

Pode-se dizer que é a partir da segunda metade da década de 80, quando as críticas e insatisfação relativamente à administração Moi começam a intensificar-se, que a corrupção no Quénia atinge a sua fase endémica: praticamente todas as áreas da vida social começam a ser afectadas pela corrupção, com a lógica de exploração selvagem a alargar-se a todos os níveis políticos e administrativos. *Alatas* (1968), no seu estudo sociológico da corrupção, menciona exactamente o perigo de uma sociedade chegar a esta fase da corrupção. Os efeitos são claros: uma profunda sensação de revolta, desconfiança e cinismo de todos os membros da sociedade relativamente aos objectivos dos funcionários do Estado e dos líderes políticos. A exploração sistemática dos cidadãos em todas as áreas em que eles são obrigados a lidar com os serviços públicos, desde a

saúde à segurança, põem em causa a própria legitimidade do sistema político queniano (ver Quadro 6).⁵⁸

QUADRO 7 – CONFIANÇA DA POPULAÇÃO NO FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES DO QUÉNIA A FAVOR DO BEM ESTAR DA SOCIEDADE

Instituição	Confiança Alta		Confiança Baixa	
	Muita Confiança	Alguma Confiança	Pouca Confiança	Nenhuma Confiança
Organizações Religiosas	53%	31%	15%	1%
Polícia do Quénia	1%	4%	44%	51%
Instituições Judiciais	2%	16%	64%	19%
Membros do Parlamento	1%	9%	75%	15%
Comissão Eleitoral	3%	13%	49%	35%
Presidente	0%	14%	60%	26%
Administração provincial	0%	7%	55%	38%

Fonte: Gatheru e Shaw, 1998, p.4

O Quénia transforma-se num exemplo claro dos efeitos da *mega-corrupção* sobre o funcionamento da economia e da sociedade: o sentido de nação é ténue ou inexistente, os políticos e outros que participam no assalto aos recursos do Estado não têm um sentido de ‘pertença’ em relação à nação ou às suas instituições. Ocorre com a aprovação e cumplicidade do chefe de estado, que concentra o poder político no cargo presidencial e com uma cultura de impunidade ao mais alto nível face à corrupção, com uma quebra deliberada no primado da lei.

Dado ser sintomático de um fracasso político alargado, já que importantes grupos de interesse na sociedade sentem que só podem avançar os seus interesses económicos ou políticos através da corrupção – os que participam nestas actividades só se sentem seguros se os seus ganhos forem enviados para o exterior, agravando desta forma os impactos negativos da corrupção ao contribuir para a fuga de capitais.

⁵⁸ É verdade que o salário médio de um polícia ou fiscal da alfândega é claramente insuficiente para alimentar uma família com uma média de 15 elementos, manter os 8 filhos na escola e pagar os tratamentos da mãe de 75 anos no Hospital de Nairobi. No entanto, este trabalho defende que a “pequena corrupção” (suborno para ignorar uma infracção de trânsito ou para fazer passar certos produtos na alfândega), praticada pelos membros da administração pública nos níveis hierárquicos mais baixos, são mais um sintoma do que uma causa de um fenómeno profundo e com origem nos níveis hierárquicos mais elevados (estando as somas envolvidas a este nível muito para além da ambição mais desmesurada de qualquer burocrata).

O melhor exemplo de mega-corrupção no Quénia é sem dúvida o Caso Goldenberg. Seis suspeitos são acusados de roubar quase 60 milhões de contos (em PTE) do Banco Central, através do pagamento irregular de compensações de exportação autorizadas pelo Ministro das Finanças entre 1989 e 1992. O caso envolve o ex-Secretário Permanente das Finanças, o Comissário das Minas, o Comissário da Alfândega, o ex-Governador do Banco Central e um empresário milionário, dono da empresa Goldenberg International. A empresa conseguiu do Ministro das Finanças (actual Vice-Presidente) o monopólio dos direitos de exportação de ouro e jóias de diamante do Quénia, sendo-lhe concedida, por aprovação parlamentar, uma compensação de exportação de 35% do valor dos itens exportados.

Para além do valor de compensação exceder em 15% a taxa autorizada pelo Acto de Compensação de Exportação de Empresas Locais, não existem provas que confirmem que todo o ouro e diamantes que alegadamente foram exportados tenham sido extraídos ou processados no Quénia - considerando os recursos internos, todos os diamantes e a maior parte do ouro teriam de ser importados de outros países. Também não foram apresentadas provas (e parece pouco provável) que a empresa tenha facturado o valor declarado para compensação. (in Kibwana, Wanjala and Owiti, 1996)

Uma análise das despesas públicas questionadas pelo Controlador e Auditor Geral do Quénia fornece-nos o panorama apresentado no Quadro 7. Sublinha-se o fraco controlo que caracteriza a gestão governamental de fundos públicos. Os relatórios do Auditor Geral indicam que a posição financeira do governo tem vindo a agravar-se, à medida que os departamentos governamentais e ministérios aumentam o desperdício e dissipação de recursos. As quantias cujo Auditor mais especificamente questionou estão relacionadas com pagamentos inconstitucionais e não justificados, evasões fiscais, desvio de fundos públicos e projectos congelados. Os valores mais recentes parecem indicar que as recomendações do Auditor relativamente à implementação de medidas de controlo mais rigorosas não têm sido seguidas.

QUADRO 8 – IRREGULARIDADES NA DESPESA PÚBLICA DO QUÊNIA (EM KSH)⁵⁹

DESIGNAÇÃO	RELATÓRIO 1993/94	RELATÓRIO 1995/96
Despesas não justificadas ⁶⁰	1.830.000.000	12.599.137.771
Despesas inconstitucionais (não autorizadas pelo Parlamento) ⁶¹	14.700.000.000	15.183.909.029
Bens e serviços não entregues ⁶²	230.000.000	271.253.807
Desvio de fundos públicos para fins privados	(n.a.)	13.097.199
Dívidas do Governo central às autoridades locais	464.000.000	(n.a.)
Dívidas privadas assumidas pelo Governo	(n.a.)	1.540.000.000
Quantias não entregues ao Tesouro	5.724.000.000	1.048.306.148
Contas por pagar	3.729.000.000	3.626.711.600
Dinheiro avançado / emprestado ⁶³	45.000.000	99.992.623
Transacções irregulares ⁶⁴	370.000.000	7.690.802.951
Pagamentos excessivos à Comissão Eleitoral	38.000.000	(n.a.)
Sobre-facturação ⁶⁵	(n.a.)	230.653.580
Sub-tarificação/evasão fiscal	2.717.000.000	4.729.243.296
Despesas dissipadoras/desperdiçosas ⁶⁶	230.000.000	9.898.042.188
Empréstimos por pagar ⁶⁷	(n.a.)	34.423.088.147
Bens libertados da alfândega sem pagar direitos	159.000.000	(n.a.)
Projectos congelados/abandonados por concluir	1.826.000.000	1.961.481.589
Juros e dívidas por cobrar	3.570.000.000	13.211.284.120
TOTAL (EM KSH)	35.632.000.000	106.527.004.048

Fonte: Maina, 1998, p.1-16

⁵⁹ A taxa de câmbio Shiling-Escudo é aproximadamente de 3 escudos por cada shilling. Os valores apresentados nos exemplos em pé de página seguintes estão em milhares de escudos (contos).

⁶⁰ Ex: Projecto não especificado na área de Eldoret apresentado pelo Ministério das Finanças (nenhum documento comprovativo apresentado). Custo: 9.820.000 contos.

⁶¹ Ex: Aquisição do avião a jacto presidencial ilegalmente cobrado ao Fundo Consolidado. Custo: 7.400.000 contos.

⁶² Ex: Equipamento de segurança para o Gabinete do Presidente não entregue. Quantia gasta ainda não justificada. Custo: 340.000 contos.

⁶³ Ex: Dinheiro avançado à State House (residência oficial do Presidente). Custo: 186.000 contos.

⁶⁴ Ex: Despesas de representação não justificadas no Ministério da Agricultura. Custo: 995.000 contos.

⁶⁵ Ex: Sobreavaliação da terra onde foi construído o Aeroporto de Eldoret: Custo: 500.000 contos.

⁶⁶ Ex: Contrato de fornecimento de computadores para o Projecto Nacional de Bilhetes de Identidade, adjudicado sem concurso público. O governo terminou o contrato e indemnizou o contratante por cessação contratual, incluindo juros e custos administrativos. Dos computadores fornecidos (55 ainda por entregar), alguns eram modelos antigos e outros não eram apropriados ao seu destino. Custo: 1.800.000 contos.

⁶⁷ Ex: Empréstimos do Ministério das Finanças à Câmara Municipal de Nairobi (actualmente os juros desta dívida são suportados pelo Governo já que a câmara declarou-se insolvente). Custo: 9.953.000 contos.

Os valores envolvidos nestas transacções, mesmo que só uma parte seja transferida para fora do país, é o suficiente para deixar o país descapitalizado. Tendo em consideração a concentração de poder nas mãos de Moi, seria impossível irregularidades desta ordem serem praticada e quantias deste valor serem transferidas do Estado sem a autorização do chefe de Estado. A Transparency International, organização cujo objectivo é combater a corrupção ao nível internacional e nacional e que prepara anualmente um indicador nacional do **nível de corrupção**, o Corruption Perception Index, classificou o Quénia como o 3º do ranking dos países mais corruptos do mundo em 1996 (a seguir à Nigéria e Paquistão). Sendo 10 o valor de ausência de corrupção e 0 o valor de corrupção absoluta, o seu valor neste ano foi de 2,26. Relativamente à sua evolução histórica, o valor médio para 1980-85 é de 3,27, com uma tendência para o agravamento da corrupção em 1986-92, sendo o valor médio para este período de 1,60.

O impacto do aumento do nível da corrupção sobre o *desenvolvimento humano* é claro: houve um crescimento positivo ou redução da carência de desenvolvimento humano de 8,2% no período 1975-80 e de 4,7% na década de 80. No período de 1990-97 ele teve um agravamento de 5,4% no IDH, i.e., verificou-se um crescimento negativo ou um aumento da carência de desenvolvimento humano durante a década de 90. Repare-se que para os anos em que o Auditor Geral denunciou um aumento de despesa públicas irregulares (de 1993/94 a 1995/96) verifica-se um decréscimo significativo do IDH. Desde a sua independência, o valor mais elevado para o PIB per capita foi o ano de 1990, sendo o seu nível actual praticamente idêntico ao do ano de 1980. A taxa de escolaridade tem vindo a cair, bem como a percentagem de despesa pública investida na área da educação. Os 20% mais ricos da população ganhavam 18,2 vezes mais do que os 20% mais pobres da população. Podemos observar a evolução do IDH e dos indicadores de desenvolvimento nos quadros seguintes. Indicamos também os valores de dois outros países em desenvolvimento, Botswana e Zimbabué, como base de comparação, dado terem situações de partida semelhantes, apesar de terem, durante o período de 1980-90, acréscimos que o distanciaram em muito da situação de desenvolvimento humano do Quénia (já são considerados países de desenvolvimento médio – o Quénia só passou a ser considerado neste grupo em 1997).

QUADRO 9 A – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Ranking RDH 1999	Índice de Desenvolvimento Humano							
	1960	1970	1980	1985	1990	1993	1995	1997
122 – Botswana	0,207	0,284	0,414	0,624	0,670	0,741	0,678	0,609
130 – Zimbabuê	0,284	0,326	0,386	0,619	0,609	0,535	0,507	0,560
136 – Quênia	0,192	0,254	0,498	0,521	0,544	0,473	0,463	0,519

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 1994-1999

QUADRO 9 B – INDICADORES DE SAÚDE

Ranking RDH 1999	Esperança de Vida à Nascença		% da População sem Acesso a: (Rural vs. Urbano)			Crianças nascidas com insuficiência de peso (%) 1990-97	Oferta diária de calorias per capita 1995
	1960	1995	Água Potável 1990-97	Serviços de Saúde 1990-95	Sanea- mento 1990-97		
122 – Botswana	46,5	51,7	10% (0 vs 9%)	14% (0 vs 15%)	45% (59 vs 9%)	11%	2.140
130 – Zimbabuê	45,3	48,9	21% (1 vs 82%)	15% (4 vs 20%)	48% (52 vs 1%)	14%	1.961
136 – Quênia	44,7	53,8	47% (33 vs 55%)	23% (.. vs 60%)	23% (19 vs 31%)	16%	1.980

Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano, 1994-1999

QUADRO 9 C – INDICADORES DE EDUCAÇÃO

Ranking RDH 1999	Taxa de Alfabetização de Adultos			Taxa de Escolaridade bruta conjunta (1º, 2º e 3º níveis)			Despesa Pública em Educação (% PNB)	
	1970	1993	1997	1980	1990	1997	1985	1996
122 – Botswana	41%	68%	74,4%	51%	64%	70%	6,8%	8,3%
130 – Zimbabuê	45%	53%	90,9%	55%	84%	68%	9,1%	9,1%
136 – Quênia	32%	75,7%	79,3%	62%	58%	50%	6,4%	5,4%

Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano, 1994-1999

QUADRO 9 D – INDICADORES DE RENDIMENTO

Ranking RDH 1999	PIB per capita (US\$ 1987)								População abaixo da linha de privação	Rácio rendimento dos 20% mais ricos vs. 20% mais pobres
	1960	1970	1980	1985	1990	1993	1995	1997		
122 – Botswana	238	310	902	1.198	1.674	1.784	1.857	2.101	34,7%	(n.a.)
130 – Zimbabuê	460	614	607	782	842	629	(n.a.)	830	41,0%	15,6
136 – Quênia	218	246	372	354	395	372	375	372	50,2%	18,3

Fonte: Relatórios de Desenvolvimento Humano, 1994-1999

QUADRO 9 E – TENDÊNCIAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Ranking RDH 1999	Redução da Carência (IDH - 1) no Índice de Desenvolvimento Humano			
	1975-80	1980-85	1985-90	1990-97
122 – Botswana	12,8	13,5	12,4	-18,5
130 – Zimbabuê	5,0	13,0	-2,6	-12,6
136 – Quênia	8,2	4,7	4,7	-5,4

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 1994-1999

Neste momento, ninguém faz prognósticos quanto ao futuro do Quênia. O país continua a ter um enorme potencial, mas as probabilidades de autodestruição são elevadas. Apesar da gravidade da sua situação e da repressão política continuada, o Quênia tem uma população educada e bem informada, com uma sociedade civil activa e notavelmente resistente à agressão.

A experiência do 4Cs– Citizens Coalition for Constitutional Change, ilustra a notável flexibilidade da sociedade civil queniana na resistência à corrupção, arbitrariedade e tirania do seu Estado. O 4Cs é um movimento da sociedade civil que ao longo dos anos 90 pressionou de forma pacífica o regime Moi para reformar o papel e a organização do Estado, tornando-se num fórum alternativo de debate político, mobilizando partidos políticos, líderes religiosos, sindicatos, grupos de mulheres e associações profissionais. De referir, nomeadamente, a importância da classe média queniana na transição política do Quênia, enquanto grupo social que corta horizontalmente todas as linhas e ligações de etnicidade, fruto de uma geração que cresceu com os benefícios de uma relativa estabilidade. (Mutunga, 1999)

Finalmente, o presidente do Quênia é um sobrevivente – “Moi faz retiradas estratégicas quando sabe que está a empurrar as pessoas longe de mais. (...) Se houver guerra, ele tem muito a perder.” (Berkley, 1996, p.10) Ainda há esperança...

CONCLUSÕES

“(…) E se meditássemos um pouco sobre o mundo que construímos e constantemente modificamos, e sobre os reflexos dele nas leis do comportamento humano? Se meditássemos nos abismos sociais que separam os povos e os homens, no ‘caos de valorizações antagónicas’ que é o nosso quotidiano, na crescente monetarização dos valores, o fatalismo com que encaramos o crescimento, (...) na quebra crescente da palavra dada, na insegurança dos países e dos cidadãos (...)?! Se, em vez de ferozes cominações e penas tão duras que empalidecem a escala punitiva do Código de Hamurabi, agíssemos pela acção educativa e pelo civismo persuasor?! Se agíssemos na nascente e não na foz? (...)”

Almeida Santos, in *Jornadas sobre O Fenómeno da Corrupção*,
Intervenções, Lisboa, 1991, p. 73

O que se tentou provar nesta tese é que a corrupção joga um papel determinante no processo de desenvolvimento dos países, podendo contribuir ou prejudicar este processo consoante a natureza do jogo político, influenciado pelo equilíbrio entre o Estado e a sociedade, ou seja a forma de articulação entre a esfera pública e privada, as regras de funcionamento do aparelho de Estado, o ambiente ou contexto político e social, nomeadamente a forma de articulação de interesses políticos, as pressões de grupos sociais a que são sujeitos e as prioridades desses grupos sociais, etc.

Quanto mais oportunidades houver para abuso de poder público para fins privados, mais elevada é a probabilidade do jogo político se orientar para uma lógica de exploração dos recursos públicos para proveito pessoal à custa dos interesses do resto da sociedade.

Para tentar solucionar os problemas com que se deparam os países em desenvolvimento neste campo, a literatura das organizações financeiras internacionais, sobretudo do Banco Mundial, tem-se orientado cada vez mais para recomendações sobre as reformas necessárias para o combate à corrupção. A solução até agora encontrada é o fortalecimento das instituições e a implementação de regras que permitam um maior controlo da sociedade civil sobre o funcionamento do Estado. As medidas possíveis incluem a reforma constitucional para aumentar a independência dos órgãos de poder e reduzir as possibilidades de concentração excessiva de poder, aumentar a participação de ONGs e outras associações da sociedade civil em comissões independentes de supervisão e controlo do funcionamento do aparelho de Estado, aumentar a transparência através de uma maior divulgação de informação sobre esse funcionamento, nomeadamente através de órgãos de comunicação independentes, aumentar a responsabilização através da aplicação de sanções a práticas corruptas e abuso de poder, reformar a estrutura da função pública de forma a clarificar as responsabilidades de cada cargo e remunerar devidamente essas funções, etc.

O problema é que muitas vezes, como no caso do Quênia, as instituições que seriam fundamentais ao sucesso de um programa anti-corrupção fazem parte do problema. Apesar de haver oficiais de polícia e juizes exemplares, o sistema judicial e policial foi “capturado” pela elite política. Muitos dos meios de comunicação (rádio, televisão, dois dos três jornais diários de maior circulação) são também de propriedade e controlo estatal. Uma estratégia anti-corrupção pragmática precisaria de ser altamente

criativa e de funcionar, tanto quanto possível, em torno destas instituições ou reduzindo e simplificando o trabalho que elas teriam de fazer. Entre as iniciativas que se podem adoptar estão: informação activista, com base na recolha de informação por parte de organizações independentes (por exemplo ONGDs); instituições legais alternativas, como a Autoridade Queniana Contra a Corrupção e a unidade policial recém estabelecida ligada à Autoridade Fiscal Queniana; e acção internacional colectiva no sentido de criar pressão para reformas institucionais reais, como é o caso do lobby criado pela Transparency International.

Uma estratégia contra a corrupção bem sucedida dirige-se às causas fundamentais da corrupção por oposição aos seus sintomas. Não pode depender de exortações moralistas por parte de políticos e outras partes interessadas. A corrupção no Quénia está indelevelmente ligada com a má governação em geral, com a excessiva concentração do poder na função presidencial e com a natureza predatória do próprio Estado. Um programa anti-corrupção bem sucedido tem de ser feito à medida de um país, sendo essencial a recolha de informação que permita entender o fenómeno nesse país. Esta recolha pode e deve ser feita pela própria sociedade civil, através de ONGs, incluindo também a sua disseminação pelos meios de comunicação.

A recolha sistemática de dados permite saber, por exemplo, quais as pessoas que mais frequentemente iniciam incidentes de corrupção, quais os sectores mais notoriamente afectados e quais os elementos institucionais e legais que são mais eficazes no seu combate. De referir que este mesmo trabalho teria beneficiado muito da existência destes dados objectivos para a fundamentação – “em números” – de várias afirmações que neste trabalho se fizeram relativamente à situação actual do Quénia. Finalmente, o ingrediente mais importante no desenvolvimento de uma estratégia anti-corrupção eficaz é a vontade política por parte da liderança de topo de um país.



BIBLIOGRAFIA

- AACC (1991) – *Jornadas sobre O Fenómeno da Corrupção: Intervenções* (26 e 27 de Janeiro de 1990), AACC (Alta Autoridade Contra a Corrupção), Lisboa.
- ABÉLÈS, Marc et JEUDY, Henri-Pierre (dir.) (1997) – *Anthropologie du politique*, Armand Colin/Masson, Paris.
- ADES, Alberto and Di TELLA, Rafael (1996) – “The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions”, in HARRISS-WHITE, Barbara and WHITE, Gordon (eds.) – *Liberalization and the New Corruption*, IDS (Institute of Development Studies) Bulletin, Vol. 27, n°2, pp. 6-11
- ALATAS, Syed Hussien (1968) – *The Sociology of Corruption: The Nature, Function, Causes and Prevention of Corruption*, Donald Moore Press, Singapore.
- ALVES, Vitorino de Souza (1967) – “Corrupção”, in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Vol 6, Editorial Verbo, Lisboa, pp. 44-45.
- AMSELLE, Jean-Loup et M'BOKOLO, Elikia (1999) – *Au coeur de l'ethnie: Ethnie, tribalisme et État en Afrique*, La Découverte, Paris
- ANDRESKI, Stanislav (1968) – *The African Predicament*, Atherton Press, New York.
- ANGUKA, Jonah (1998) – *Corruption politics in assassination of minister Ouko: How I was framed over Ouko murder*, Pen Press, London
- ASETO, O. and OKELLO, J. (1997) – *Privatisation in Kenya*, Basic Books, Nairobi.
- ASILIS, Carlos M and JUAN-RAMON, V. Hugo (1994) – *On Corruption and Capital Accumulation*, IMF Working Papers n°94/86, International Monetary Fund, Washington D.C.
- AYITTEY, George B. N. (1991) – *Indigenous African Institutions*, Transnational Publishers, New York, 1991.
- AYITTEY, George B. N. (1992) – *Africa Betrayed*, St. Martins Press, New York.
- BAPTISTA, Artur (dir.) – “Quénia”, in *Guia do Mundo 1998*, Trinova Editora, Lisboa, pp.375-377.

- BARKAN, Joel D. (ed.) (1995) – *Beyond Capitalism vs. Socialism in Kenya and Tanzania*, East African Educational Publishers, Nairobi.
- BAYART, Jean-François (1989) – *L'État en Afrique: la politique du ventre*, Fayard, Paris.
- BAYART, Jean-François (1992) – “Les sociétés africaines face à l'Etat”, in *Pouvoirs*, n°25, PUF, pp. 23-39.
- BAYART, Jean-François (1998) – “L'historicité de l'État importé”, in *La greffe de l'État*, Karthala, Paris.
- BAYART, Jean-François, ELLIS, Stephen et HIBOU, Béatrice (1997) – *La criminalisation de l'État en Afrique*, Editions Complexe, Brussels.
- BAYART, Jean-François, MBEMBE, A. et TOULABOR, Comi (1992) – *Le politique par le bas en Afrique Noire*, Karthala, Paris.
- BERKLEY, Bill (1996) – “An Encore for Chaos?”, in *Foreign Affairs*, Vol. 277, n°2, pp. 30-36.
- BERMAN, Bruce and LONSDALE, John (1992) – *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*, James Currey, London.
- BOURMAUD, Daniel (1991) – ‘L'État centrifuge au Kenya’, in MÉDARD, Jean-François (dir.) – *États d'Afrique noire: formation mécanismes et crise*, Karthala, Paris, pp. 241-275.
- BRATTON, Michael (1994) – “Peasant-state relations in postcolonial Africa: patterns of engagement and disengagement”, in MIDGAL, Joel S., KOHLI, Atul and SHUE, Vivienne (eds.) – *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 231-254.
- BRUNETTI, Aymo, KISUNKO, Gregory and WEDER, Beatrice (1997) – *Economic Growth with 'Incredible' Rules: Evidence form a World Wide Private Sector Survey*, Policy Research Working Papers n°1760, World Bank, Washington D.C.
- BUCKOKE, Andrew (1991) – *Fishing in Africa: A Guide to War and Corruption*, Picador, London.

- CABRAL, Roque (1983a) – “Poder”, in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Vol 15, Editorial Verbo, Lisboa, pp. 342-345.
- CABRAL, Roque (1983b) – “Sociedade”, in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Vol 17, Editorial Verbo, Lisboa, pp. 411-414.
- CHABAL, Patrick (1994) – *Power in Africa: An Essay in Political Interpretation*, Macmillan Press, London.
- CHAND, Sheetal K. and MOENE, Karl O. (1997) – *Controlling Fiscal Corruption*, IMF Working Papers n°97/100, International Monetary Fund, Washington D.C.
- CLAEYS, Paul-H. et FROGNIER, André-P. (eds.) (19??) – *L'échange politique*, Centre de Sociologie Politique, Bruxelles.
- COCKCROFT, Laurence (1998) – *Corruption and Human Rights: A Crucial Link*, TI Working Paper, Transparency International, Berlin.
- DAVIDSON, Basil (1992) – *The Black Man's Burden: Africa and the Curse of the Nation-State*, James Currey, London.
- DECOUDRAS, P.-M. (1997) – “Logiques paysannes”, in *A la recherche des logiques paysannes*, Karthala, Paris, pp. 23-28.
- De SARDAN, Jean-Pierre Olivier (1996) – “L'économie morale de la corruption en Afrique”, in *Politique Africaine*, n°63, Karthala, pp. 97-116
- DOMMEL, Daniel (1999) – *Les défis de la corruption*, TI Working Paper, Transparency International, Berlin.
- DOWNS, A. (1976) – *Inside Bureaucracy*, Little, Brown & Co, Boston.
- DYE, Kenneth M. and STAPENHURST, Rick (1998) – *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, Economic Development Institute, World Bank, Washington D.C.
- ELLIOTT, Kimberly Ann (ed.) (1997) -- *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- EPKO, Monday U. (ed.) (1979) – *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, University Press of America, Washington D.C.

- FAGE, J. D. (1995) – *A History of Africa*, Routledge, London.
- FELDMAN, Estelle and MARTIN, Robert (1998) – *Access to Information in Developing Countries*, TI Working Paper, Transparency International, Berlin.
- FINLAY, Hugh and CROWTHER, Geoff (1997) – *Kenya: Travel Survival Kit*, Lonely Planet Publications, Hawthorne (Australia).
- FREDRICKSON, H. George (ed.) (1993) – *Ethics and Public Administration. Bureaucracies, public administration and public policy*, M. E. Sharpe, New York, London.
- FRIEDRICH, Carl (1966) – “Political Pathology”, in *Political Quarterly*, n°37, pp. 70-85.
- FRYE, Timothy and SHLEIFER, Andrei (1996) – *The Invisible Hand and the Grabbing Hand*, NBER Working Paper n°5856, National Bureau of Economic Research, Massachusetts.
- GARDNER, H. Stephen (1998) – “Africa: The Challenge of Development”, in *Comparative Economic Systems*, The Dryden Press, London, pp. 697-724.
- GATHERU, Wamuyu and SHAW, Robert (eds.) (1998) – *Our Problems, Our Solutions: An Economic and Public Policy Agenda for Kenya*, Institute of Economic Affairs, Nairobi.
- GHURA, Dhaneshwar (1998) – *Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption*, IMF Working Papers, n°98/135, International Monetary Fund, Washington D.C.
- GLICKMAN, Harvey (ed.) (1995) – *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*, African Studies Association Press, Atlanta.
- GOUDIE, Andrew W. and STASAVAGE, David (1997) – *Corruption: The Issues*, Technical Paper n°122, Development Centre, OECD, Paris, 1997.
- GREENSTONE, J. David (1979) – “Corruption and Self-Interest in Kampala and Nairobi: A Comment on Local Politics in East Africa”, in EPKO, Monday U. (ed.) – *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, University Press of America, Washington D.C., pp. 261-274.

- GRIGNON, François et PRUNIER, Gérard (eds.) (1998) – *Le Kenya contemporain*, Karthala, Paris, IFRA, Nairobi.
- GUPTA, Sanjeev, DAVOODI, Hamid and ALONSO-TERME, Rosa (1998) – *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?*, IMF Working Papers n°98/76, International Monetary Fund, Washington D.C., 1998.
- HARRISS-WHITE, Barbara (1997) – *Informal Economic Order: Shadow States, Private Status States, States of Last Resort and Spinning States: A Speculative Discussion Based on S. Asian Case Material*, Working Paper n°6, Queen Elizabeth House, Oxford.
- HARRISS-WHITE, Barbara and WHITE, Gordon (eds.) (1996) – *Liberalization and the New Corruption*, IDS (Institute of Development Studies) Bulletin, Vol. 27, n°2.
- HAUGERUD, Angelique (1995) – *The Culture of Politics in Modern Kenya*, Cambridge University Press, Cambridge.
- HEIDENHEIMER, Arnold (ed.) (1978) – *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Transaction Books, New Brunswick.
- HICKSON, D.J. and McCULLOUGH, A. (1980) – “Power in Organisations”, in *Control and Ideology in Organisations*, Open University Press, Milton Keynes, pp. 27-55.
- HIMBARA, David (1994) – *Kenyan Capitalists, the State, and Development*, Lynne Rienner Publishers, London.
- HUGON, Philipe (1993) – “Les comportements microéconomique”, in *L'Économie de L'Afrique*, Paris, pp.54-60.
- HUNTINGTON, Samuel (1968) – *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.
- HUTHER, Jeff and SHAH, Anwar (1998), *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, Policy Research Working Papers n°1880, World Bank, Washington D.C.
- IMF (1998) – *Kenya: Selected Issues and Statistical Appendix*, IMF Staff Country Report n°98/66, International Monetary Fund, Washington D.C.

- JOHNSTON, Michael (1989) – “Corruption, inequality and change”, in WARD, Peter M. (ed.) – *Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft?*, Routledge, London, pp. 13-37.
- JOHNSTON, Michael (1997) – “Public Officials, Private Interests and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet”, in ELLIOTT, Kimberly Ann (ed.) – *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- JOHNSTON, Michael (1998a) – “What Can Be Done about Entrenched Corruption?”, in *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, World Bank, pp. 69-100.
- JOHNSTON, Michael (1998b) – “Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform”, in *The European Journal of Development Research*, Vol. 10, n°1, pp. 85-104.
- KAUFMANN, Daniel (1998) – *Challenges in the Next Stage of Anti-corruption*, Economic Development Institute, World Bank, Washington D.C.
- KAUFMANN, Daniel and GRAY, Cheryl W. (1998) – “Corruption and Development”, in *Finance & Development*, Vol. 35, n°1, March 1998, International Monetary Fund, Washington D.C., pp. 7-10.
- KAUFMANN, Daniel, PRADHAN, Sanjay and RYTERMAN, Randi (1998) – *New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption*, PREM Note n°7, World Bank, Washington D.C.
- KENYA POLITICS (1998-99), – *vários números*, Nation Media Group, Nairobi,
- KENYAWEB (1999) – “The History of Kenya”, in <http://www.kenyaweb.com/history>; “People of Kenya”, in <http://www.kenyaweb.com/people>.
- KHAN, Mushtaq H. (1996) – “A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries”, in HARRISS-WHITE, Barbara and WHITE, Gordon (1996) – *Liberalization and the New Corruption*, IDS (Institute of Development Studies) Bulletin, Vol. 27, n°2, pp. 12-21.
- KHAN, Mushtaq H. (1996) – “The Efficiency Implications of Corruption”, in *Journal of International Development*, Vol. 8, n°5, pp. 683-696.

- KHAN, Mushtaq H. (1998) – “The Role of Civil Society and Patron-Client Networks in the Analysis of Corruption”, in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, UNDP, New York.
- KHAN, Mushtaq H. and JOMO, K. S. (eds.) (2000 - no prelo) – *Rent, Rent-Seeking and Economic Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KIBWANA, Kivutha, WANJALA, Smokin and OWITI, Okech (eds.) (1996) – *The Anatomy of Corruption in Kenya: Legal, Political and Socio-Economic Perspectives*, Centre for Law and Research International, Claripress, Nairobi.
- KLITGAARD, Robert (1990) – *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley.
- KLITGAARD, Robert (1998a) – *Combatting Corruption and Promoting Ethics in the Public Service*, PUMA, OECD, Paris.
- KLITGAARD, Robert (1998b) – “International Cooperation Against Corruption”, in *Finance & Development*, Vol. 35, n°1, March 1998, International Monetary Fund, Washington D.C., pp.3-6.
- KOTECHA, Ken C. and ADAMS, Robert W. (1981) – *African Politics: The Corruption of Power*, University Press of America, Washington D.C.
- KPUNDEH, Sahr John (1995) – *Politics and Corruption in Africa*, University Press of America, Maryland.
- LANGSETH, Petter, STAPENHURST, Rick and POPE, Jeremy (1997) – *The Role of a National Integrity System in Fighting Corruption*, Economic Development Institute, World Bank, Washington D.C.
- LEFF, Nathaniel, H. (1979) – “Economic Development Through Bureaucratic Corruption”, in EPKO, Monday U. (ed.) – *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, University Press of America, Washington D.C., pp. 325-340.
- LEYS, Colin (1965) – “What is the Problem About Corruption?”, in *Journal of Modern African Studies*, Vol 18, n°4, pp. 657-673.
- LEYS, Colin (1975) – *Underdevelopment in Kenya: The Political Economy of Neo-Colonialism*, East African Educational Publishers, Nairobi.

- MAINA, Wachira (ed.) (1998) – “Where Your Money Goes”, in CGD Policy Brief, Centre for Governance & Development, Nairobi
- MALEC, Kathryn L. (1993) – “Public Attitudes towards Corruption: Twenty-five Years of Research”, in FREDRICKSON, H. George (ed.) (1993) – *Ethics and Public Administration. Bureaucracies, public administration and public policy*, M. E. Sharpe, New York, London, pp. 13-27.
- MARTIN, Denis-Constant (1992) – “The Cultural Dimensions of Governance”, in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, World Bank, Washington D.C.
- MARTIN, Denis-Constant (dir.) (1998) – *Nouveaux langages du politique en Afrique orientale*, Karthala, Paris, IFRA, Nairobi.
- MAURO, Paolo (1996) – *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure*, IMF Working Papers n°96/98, International Monetary Fund, Washington D.C.
- MAURO, Paolo (1997) – *Why Worry About Corruption?*, Economic Issues n°6, International Monetary Fund, Washington D.C.
- MAURO, Paolo (1998) – “Corruption: Causes, Consequences and Agenda for Further Research”, in *Finance & Development*, Vol. 35, n°1, March 1998, International Monetary Fund, Washington D.C., pp. 11-14.
- McCHESNEY, Fred S. (1997) – *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction and Political Extortion*, Harvard University Press.
- MÉDARD, Jean-François (1983) – “La spécificité des pouvoirs africains”, in *Pouvoirs*, n°25, PUF, pp. 5-21
- MÉDARD, Jean-François (1986) – “Public corruption in Africa: a comparative perspective”, in *Corruption and Reform*, n°1, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 115-131.
- MÉDARD, Jean-François (dir.) (1991) – *États d'Afrique noire: formation mécanismes et crise*, Karthala, Paris.

- MÉDARD, Jean-François (ed.) (1997) – “La Corruption: une approche comparative internationale”, in *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 4, n°2, pp. 259-440.
- MIDGAL, Joel S. (1988) – *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey.
- MIDGAL, Joel S., KOHLI, Atul and SHUE, Vivienne (eds.) (1994) – *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MIRANDA, Jorge (1969) – “Federalismo”, in *Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura*, Vol 8, Editorial Verbo, Lisboa, pp. 489-490.
- MORAM, Beverly (1997) – “Is there a necessary relationship between good governance and economic development?”, in *Bonne Gouvernance & Développement en Afrique*, Insitut Africain pour la Democratisation, Dakar, pp. 261-266.
- MORGAN, W.T.W. (1998) - “Kenya: Physical and Social Geography”, in *Africa South of the Sahara 1999*, 28th Edition, Europa Publications, London, p.566.
- MUNSLOW, B. (1983) – *Mozambique: The Revolution and its Origins*, Longman, London (citado em TORDOFF, 1997).
- MUTUNGA, Willy (1999) – *Constitution Making From the Middle: Civil Society and Transition Politics in Kenya, 1992-1997*, SAREAT – Series on Alternative Research in East Africa Trust, Nairobi.
- NG’ETHE, Njunguna and OWINO, Wasunna (eds.) (1998) – *Towards Indigenizing the Policy Debate*, Institute of Policy Analysis and Research, Nairobi.
- NIANG, Libasse (1997) – “Corruption, Leadership and Democratisation in Africa”, in *Bonne Gouvernance & Développement en Afrique*, Insitut Africain pour la Democratisation, Dakar, pp. 231-243
- NYE, J. S. (1979) – “Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis”, in EPKO, Monday U. (ed.) – *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, University Press of America, Washington D.C., pp.411-433

- NYONG'O, Peter Anyang' (1993) – *The Challenge of National Leadership and Democratic Change in Kenya*, Shirikon Publishers, Nairobi.
- NYONG'O, Peter Anyang' (1999) – “Recovery without law reforms a pipe-dream”, in *Kenya Politics*, Nairobi, 7 de Agosto.
- OECD (1997) – *Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, Convenção assinada pela OCDE a 17 de Dezembro de 1997, Paris.
- OECD (1998) – *Improving the Ethical Conduct in the Public Service: Recommendation of the OECD Council*, Recomendação adoptada pela OCDE a 23 de Abril de 1998, Paris.
- PETERS, John and WELCH, Susan (1978) – “Political Corruption in America: A Search for Definitions and a Theory”, in *American Political Science Review*, nº72 (Setembro), pp. 974-84.
- PNUD (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999) – *Relatório de Desenvolvimento Humano*, PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), Lisboa.
- POPE, Jeremy (ed.) (1997) – *National Integrity Systems: The Transparency International Source Book*, Transparency International, Berlin.
- PRESTON, Peter Wallace (1996) – *Development Theory: An Introduction*, Blackwell Publishers, Oxford.
- RAKE, Alan (1998) - “Kenya: Recent History”, in *Africa South of the Sahara 1999*, 28th Edition, Europa Publications, London, pp.566-574.
- RANDALL, Vicky and THEOBALD, Robin (1998) – *Political Change and Underdevelopment: A Critical Introduction to Third World Politics*, Macmillan Press, London.
- ROBINSON, Mark (ed.) (1998) – Corruption and Development, *The European Journal of Development Research*, Vol. 10, nº1, EADI – Frank Cass, Essex.
- ROCCA, Jean-Louis (1993) – *La corruption*, Syros, Paris.
- ROGOW, Arnold and LASSWELL, Harold (1963) – *Power, Corruption and Rectitude*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (19??) – *Corruption: A Study in Political Economy*, Academic Press, New York.



- ROSE-ACKERMAN, Susan (1996a) – *Redesigning the State to Fight Corruption*, Public Policy for the Private Sector Note n°74, World Bank, Washington D.C.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (1996b) – *The Political Economy of Corruption – Causes and Consequences*, Public Policy for the Private Sector Note n°75, April 1996, World Bank, Washington D.C.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (1998) – “Corruption and Development”, in *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, World Bank, Washington D.C., pp. 35-68.
- ROSE-ACKERMAN, Susan and COOLIDGE, Jacqueline (1997) – *High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases*, World Bank, Washington D.C.
- RUNDQUIST, Barry and HANSEN, Susan (1976) – “On Controlling Official Corruption: Elections vs. Laws” (citado em MALEC, 1993).
- SANDBROOK, R. and BARKER, J. (1993) – “Class, Tribe and Politics”, in *The Politics of Africa’s Economic Stagnation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 63-82.
- SCOTT, James C. (1972) – *Comparative Political Corruption*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.
- SCOTT, James C. (1976) – “The Economics and Sociology of the Subsistence Ethic”, in *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press, New Haven, pp. 13-29.
- SCOTT, James C. (1979) – “The Analysis of Corruption in Developing Countries”, in EPKO, Monday U. (ed.) – *Bureaucratic Corruption in Sub-Saharan Africa: Toward a Search for Causes and Consequences*, University Press of America, Washington D.C. pp. 29-61.
- SENTURIA, J. J. (1931) – “Corruption, Political”, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, Vol IV, pp. 448-452 (citado em THEOBALD, 1990).
- SINDZINGRE, Alice Nicole (1994) – *Etat, développement et rationalité en Afrique: contribution à une analyse de la corruption*, Travaux et Documents n°43, CEAN, Bordeaux.

- STASAVAGE, David and DAUBRÉE, Cécile (1998) – *Determinants of Customs Fraud and Corruption: Evidence from Two African Countries*, OECD Technical Papers n°138, OECD Development Centre, Paris
- STAUDT, Kathleen (1991) – “Development Management at the National Level”, in *Managing Development: state society, and international contexts*, Sage Publications, London.
- SVENSSON, Jakob (1998) – *Foreign aid and Rent-Seeking*, Policy Research Working Papers n°1880, World Bank, Washington D.C.
- TANZI, Vito (1994) – *Corruption, Governmental Activities and Markets*, IMF Working Papers n°94/99, International Monetary Fund, Washington D.C.
- TANZI, Vito (1998) – *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Papers n°63/98, International Monetary Fund, Washington D.C.
- TANZI, Vito and DAVOODI, Hamid (1997) – *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF Working Papers, n°139/97, International Monetary Fund, Washington D.C.
- TANZI, Vito and DAVOODI, Hamid (1998) – *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*, Economic Issues n°12, International Monetary Fund, Washington D.C.
- TETZLAFF, Rainer, PETERS, Christina and WEGEMUND, Regina et. al. (1992) – “Politicized Ethnicity: An Underestimated Reality in Post-colonial Africa”, in *Law and State*, n°46, pp. 24-53.
- THEOBALD, Robin (1990) – *Corruption, Development and Underdevelopment*, Macmillan, London.
- TORDOFF, William (1997) – *Government and Politics in Africa*, Macmillan Press, London.
- TÖRNQUIST, Olle (1999) – *Politics and Development: A Critical Introduction*, Sage Publications, London.
- UNDP (1998) – *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, UNDP (United Nations Development Programme), New York.



- VAN BUREN, Linda (1998) - "Kenya: Economy", in *Africa South of the Sahara* 1999, 28th Edition, Europa Publications, London, pp.574-585.
- VAN RIJCKEGHEM, Caroline and WEDER, Beatrice (1997) – *Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?*, IMF Working Papers n°73/97, International Monetary Fund, Washington D.C.
- VILLALÓN, Leonardo A. and HUXTABLE, Phillip A. (eds.) (1998) – *The African State at a Critical Juncture: Between Disintegration and Reconfiguration*, Lynne Rienner Publishers, London.
- WARD, Peter M. (ed.) (1989) – *Corruption, Development and Inequality: Soft Touch or Hard Graft?*, Routledge, London.
- WEDEMAN, Andrew (1997) – "Looters, Rent-Scrappers and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea and the Philippines", in *The Journal of Developing Areas*, n°31, Western Illinois University, pp. 457-478
- WEINER, Myron (1962) *The Politics of Scarcity*, University of Chicago Press, Chicago.
- WERE, Gideon S. (1983) – *Leadership and Underdevelopment in Africa*, Gideon S. Were, Nairobi.
- WILLIAMS, Robert (1987) – *Political Corruption in Africa*, Gower House, Hampshire.
- WORLD BANK (1992) – *Governance and Development*, World Bank, Washington D.C.
- WORLD BANK (1997a) – *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, World Bank, Washington D.C.
- WORLD BANK (1997b) – *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*, World Bank, Washington D.C.
- WRAITH, Ronald and SIMPKINS, Edgar (1963) – *Corruption in Developing Countries*, George Allen & Unwin, London.
- ZARTMAN, I. William (ed.) (1995) – *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Lynne Rienner Publishers, London.